



## **O domínio público rodoviário em Portugal:**

### **A responsabilidade pelos deveres de conservação das vias rodoviárias**

**Catarina Maria Dos Santos Soares**

Orientador: Senhor Professor Doutor João Miranda

Mestrado em Direito e Prática Jurídica  
na especialidade de Direito Administrativo e Administração Pública  
Dissertação para obtenção do grau de Mestre

Lisboa

Julho de 2019

## **AGRADECIMENTOS**

O meu mais sincero agradecimento ao Senhor Professor Doutor João Miranda, que muito admiro, pela disponibilidade e dedicação, por todo o incentivo concedido ao longo desta etapa. Pela proposta de reflexão que me foi dada numa das suas aulas de mestrado na unidade curricular de Direito Administrativo dos Bens, e na qual, resultou a redação desta dissertação.

À minha querida mãe, ao meu querido pai, por toda a força que me transmitiram ao longo do meu percurso académico, por todo o apoio, e por sempre me terem demonstrado a importância da instrução.

## RESUMO

A incerteza sobre a jurisdição de algumas estradas, a que subjaz o facto de se encontrarem em zonas de limite e fronteira dos domínios do município tem suscitado diversas questões controversas, nomeadamente, se as estradas que não se integram no âmbito do domínio público rodoviário estadual devem ser classificadas automaticamente como pertencentes ao domínio público e gestão pública municipal?

Vários são os exemplos, desde falta de sinalização, falta de conservação e fiscalização, tudo isto, motivado pelo facto de as estradas em causa, serem desclassificadas do domínio público rodoviário do Estado, deixando assim de integrar o PRN, sem que houvesse a sua classificação referente ao domínio público local. O que tem vindo a ocorrer é que na falta dessa manutenção, os municípios procedem à sua conservação, no entanto sem que decorram os devidos protocolos de transferência das estradas nacionais ou regionais para a alçada dos municípios. Ora, um Município não poderá ser responsável pela omissão de um dever que compete ao Estado. O Município apenas poderá ser responsabilizado pela omissão das estradas que constem do seu plano municipal.

No entanto, a publicação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e do Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de Novembro, vêm concretizar e estabelecer a competência municipal para a gestão de troços de estradas localizadas nos perímetros urbanos, de estradas desclassificadas pelo PRN, isto é, aquelas que deixaram de pertencer à rede rodoviária nacional.

Outro dos problemas jurídicos em questão, passa por aferir a responsabilidade civil extracontratual, saber se esta recai sobre o Estado, sobre a concessionária que detém a exploração daquela infraestrutura viária, ou se, sobre o município, no caso das estradas desclassificadas. E qual o tribunal competente para a resolução dos litígios em causa sendo certo que a gestão e administração das infraestruturas rodoviárias se encontram a cargo de sociedades anónimas, e, portanto, pessoas coletivas de natureza privada.

**Palavras-chave:** Domínio público rodoviário; Domínio público do Estado; Domínio público local; Deveres de conservação; Responsabilidade civil extracontratual;

## ABSTRACT

The uncertainty over the jurisdiction of some roads, which lies in the border and border areas of the municipalities, has raised a number of controversial issues, namely whether roads which are not part of the public road be classified automatically as belonging to the public domain and municipal public management?

There are several examples, since lack of signage, lack of conservation and inspection, all of this, motivated by the fact that the roads in question, are disqualified from the public road domain of the State, thus ceasing to integrate the PRN, without its classification concerning the local public domain. What has been happening is that in the absence of such maintenance, the municipalities proceed to its conservation, however without the due protocols of transfer of the national or regional roads to the jurisdiction of the municipalities. However, a municipality can not be responsible for the omission of a duty incumbent on the State. The Municipality can only be held responsible for the omission of roads that are part of its municipal plan.

However, the publication of Law no. 50/2018, of August 16, and Decree-Law no. 100/2018, of November 28, have come to concretize and establish the municipal competence for the management of road sections located in the urban perimeters, of roads disqualified by the PRN, that is to say, those that no longer belong to the national road network.

Another of the legal problems in question is to assess the non-contractual civil liability, whether it falls on the State, on the concessionaire that holds the operation of that road infrastructure, or whether, on the municipality, in the case of disqualified roads. And the competent court for the resolution of the disputes in question is certain that the management and administration of road infrastructure is carried out by public limited companies, and therefore private individuals.

**Keywords:** Public road Domain; Public domain of the State; Local public domain; Duties of Preservation; Noncontractual civil liability.

## ÍNDICE

Agradecimentos .....	2
Resumo .....	3
Abstract.....	4
Abreviaturas.....	7
Introdução.....	8
<b>Capítulo I - O domínio público.....</b>	<b>10</b>
1.1 Breve referência ao direito romano e contextualização do conceito .....	10
1.2 Breve referência no enquadramento histórico de direito comparado .....	11
1.3 Evolução do domínio público rodoviário na ordem jurídica portuguesa .....	12
<b>Capítulo II – Regime jurídico do domínio público rodoviário no ordenamento jurídico português .....</b>	<b>16</b>
2.1 O estatuto da dominialidade do domínio público rodoviário .....	16
2.2 Consagração constitucional do domínio público rodoviário .....	18
2.3 Classificação e afetação do domínio público rodoviário.....	19
2.4 Desclassificação e desafetação do domínio público rodoviário .....	21
2.5 A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto e as mutações dominiais na gestão do domínio público rodoviário .....	23
2.6 A Valorização do bem .....	25
<b>Capítulo III - Delimitação do Domínio público rodoviário estadual e local .....</b>	<b>28</b>
3. Delimitação do Domínio público rodoviário estadual e local.....	28
3.1 Titularidade do domínio público rodoviário .....	28
3.2 Domínio público rodoviário local enquanto critério residual.....	29
3.3 Domínio público rodoviário estadual .....	33

3.4 Concessão da utilização privativa no domínio público rodoviário.....	36
4. Jurisdição das estradas.....	39
4.1 A quem compete o exercício dos deveres de conservação em caso de ocorrência de danos? .....	39
4.2 Excurso jurisprudencial .....	43
<b>Capítulo IV – O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado no âmbito do domínio rodoviário .....</b>	<b>50</b>
5. Responsabilidade civil pelos deveres de conservação e em caso de ocorrência de acidente.....	50
5.1 A Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, e a sua aplicação quanto aos deveres de conservação .....	50
5.2 Estudo de Caso sobre o acidente no Município de Borba .....	55
5.3 Estudo de Caso sobre a Ponte Infante D. Henrique e a Ponte D. Luís I.....	57
6. A responsabilidade civil extracontratual das Concessionárias no âmbito do domínio público rodoviário .....	65
<b>Capítulo V – Jurisdição competente .....</b>	<b>72</b>
7. O regime aplicável à luz da jurisprudência .....	72
Conclusões.....	80
Bibliografia.....	82
Jurisprudência.....	87
Pareceres.....	88

## **ABREVIATURAS**

CC – Código Civil

CRP – Constituição da República Portuguesa

EERRN – Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional

ETAF – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

ICOR – Instituto para a Construção Rodoviária

EN – Estrada Nacional

EP – Estradas de Portugal

ICERR – Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária

IEP - Instituto das Estradas de Portugal

IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes

IP – Infraestruturas Portugal

JAE – Junta Autónoma de Estradas

PGR – Procuradoria Geral da República

PRN – Plano Rodoviário Nacional

RJAL – Regime Jurídico das Autarquias Locais

RJPIP – Regime Jurídico do Património Imobiliário Público

RRCEE – Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado

RRN – Rede Rodoviária Nacional

SCUT – Sem Custos para o Utilizador

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho elabora um estudo sobre os deveres de conservação das estradas no âmbito do domínio público rodoviário no ordenamento jurídico português, e sobre quem recai a responsabilidade em caso de ocorrência de danos. Iremos centrar-nos essencialmente sobre a distinção do domínio estadual e municipal e a quem competem os deveres de conservação das estradas a que não se conhecem o titular da sua jurisdição e quem responde pelos danos causados.

A nível introdutório, traçar-se-á uma breve evolução histórica do conceito, desde a sua origem até à atualidade, evidenciando algumas correntes de direito comparado. Posteriormente irá proceder-se à análise do domínio público rodoviário em Portugal, traçando a distinção entre o domínio estadual e o domínio municipal. Subsequentemente prosseguir-se-á com a exposição da problemática de saber sobre quem recai o dever de conservação do domínio público rodoviário, quando se refere conservação, deve ter-se em conta, não apenas este dever, mas também o dever de sinalização da via pública alertando para anomalias que ali existam, considerando o disposto constitucional do artigo 84º n.º 2 alusivo à delimitação de um domínio público local.

A questão jurídica que aqui se coloca, e que nos levou a optar pela análise deste tema prende-se, sobretudo, com o exercício dos deveres de conservação das rodovias. Um tema que nos suscitou grande interesse, e o qual teríamos imenso gosto em aprofundar. Além disso, é um tema que tem grande relevância prática no quotidiano e que tem gerado diversos litígios.

O problema quanto ao domínio público rodoviário surge relativamente à sua titularidade, existindo infraestruturas viárias cuja titularidade da jurisdição se desconhece. E nesses casos, a quem compete os deveres de conservação e quem responde pelos danos causados?

Imagine-se o caso concreto, ao percorrer uma estrada, em que o automóvel embate numa cavidade, que não se encontra sinalizada, provocando vários danos, tais como o rebentamento de um pneu. Quem deverá providenciar a reparação dos danos provenientes

da violação do dever de conservação daquela estrada? A quem cabe o cumprimento daqueles deveres? Ao Estado, enquanto proprietário dos bens do domínio de circulação? Ou às Autarquias locais?

No que concerne às estradas que integram a rede rodoviária nacional – as autoestradas, itinerários principais e itinerários complementares e estradas nacionais, o novo EERRN prevê no artigo 11º n.º 4, que são responsáveis pela conservação das estradas que se encontram sob a sua gestão, as entidades gestoras das infraestruturas rodoviárias.

No entanto, a incerteza sobre a jurisdição de algumas estradas, a que subjaz o facto de se encontrarem em zonas de limite e fronteira dos domínios do município tem suscitado diversas questões controversas, nomeadamente, se as estradas que não se integram no âmbito do domínio público rodoviário estadual devem ser classificadas automaticamente como pertencentes ao domínio público e gestão pública municipal?

O que tem vindo a ocorrer é que na falta dessa manutenção, os municípios procedem à sua conservação, no entanto sem que decorram os devidos protocolos de transferência das estradas nacionais ou regionais para a alçada dos municípios. Ora, um Município não poderá ser responsável pela omissão de um dever que compete ao Estado. O Município apenas poderá ser responsabilizado pela omissão das estradas que constem do seu plano municipal.

Por fim, e no seguimento do problema jurídico em questão, outro dos limites da nossa dissertação passará por aferir a responsabilidade civil extracontratual, saber se esta recai sobre o Estado, ou se recai sobre a concessionária que detém a exploração daquela infraestrutura viária.

## Capítulo I - O domínio público

### 1.1 Breve referência ao direito romano e contextualização do conceito

O conceito de domínio público surge no Direito Romano – com o *ager publicus*. O *ager publicus* consistia no termo utilizado pelos romanos para designar o território pertencente ao “domínio público do estado”.

Naquele tempo, o *ager romanus* fruto de conquistas do império romano era insuscetível de apropriação privada, desse modo, procedia-se à distribuição de parcelas de território aos camponeses “*sem terra*”<sup>1</sup>. No entanto, porque se tratava de terrenos do domínio público romano, não existia plena propriedade sobre o *ager romanus* e o proprietário originário continuava a ser Estado<sup>2</sup>, enquanto os particulares somente detinham o direito de fruição daqueles terrenos.<sup>3</sup> A distribuição daquelas parcelas de território pertencentes ao *ager publicus* era feita mediante o pagamento do *vectigal*, imposto que cobrado ao *populus romanus*, que permitia a transmissão *inter vivos* e *mortis causa* daqueles territórios<sup>4</sup>.

Somente mais tarde, o conceito de domínio público começa a obter características semelhantes àquelas que conhecemos hoje. O *ager publicus*, enquanto termo utilizado para designar as coisas públicas integrantes do património do *populus romanus*,<sup>5</sup> acaba por ser superado, surgindo um novo conceito com a *res publicae*.

A *res publicae* traz-nos uma nova definição de domínio público. Em que determinado conjunto de bens de uso público e coletivo<sup>6</sup>, pertencem somente a entidades públicas e se caracterizam pela incomercialidade.<sup>7</sup> Existindo a distinção entre as *res publicae in publico uso* e as *res publicae in pecunia populi*.<sup>8</sup> As primeiras eram

---

<sup>1</sup> Cf. EDUARDO VERA-CRUZ PINTO, *Curso de Direito Romano*, Vol. 1, Reimpressão da 1ª ed., Principia, Cascais, 2010, p. 208

<sup>2</sup> Cf. EDUARDO VERA-CRUZ PINTO, *Curso...*, cit., pp.207 e ss.

<sup>3</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público – o Critério e o Regime Jurídico da Dominalidade*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 20

<sup>4</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público – O Critério...*, cit., p. 20

<sup>5</sup> Cf. EDUARDO VERA-CRUZ PINTO, *Curso...*, cit., p.200

<sup>6</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público – O Critério...*, cit., p. 24

<sup>7</sup> Cf. Idem.

<sup>8</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público – O Critério...*, cit., p. 26

compreendidas pelo critério de uso público, categoria na qual se inseriam as vias públicas e os caminhos públicos, enquanto as segundas se regiam por um regime jurídico privado, e por isso suscetíveis de aquisição por parte dos particulares.<sup>9</sup>

Pelo que, o conceito de domínio público como o conhecemos hoje remonta ao direito romano, parafraseando ANA RAQUEL MONIZ, onde as “*entidades públicas de carácter territorial eram titulares de res publicae, (...) e o critério determinante da atribuição do carácter público exigia uma utilização colectiva. Também o alcance conferido ao direito de propriedade privada (dominium ex iure Quiritium) contendia com a extensão daquilo que consubstanciaria «propriedade pública».*”<sup>10</sup>

Por *domínio público* entende-se um conjunto de bens pertencentes a pessoas colectivas públicas<sup>11</sup> *de população e território*<sup>12</sup>, e que estão submetidos a um regime de direito público.<sup>13</sup> O pressuposto para que determinados bens integrem o domínio público do Estado é o de que constem em diploma legal.

## 1.2 Breve referência no enquadramento histórico de direito comparado

Em França, através da obra de Victor Proudhon, “*Traité du domain public*”, datado dos anos de 1833-1834, aparece pela primeira vez a distinção entre Domínio Público e Domínio Privado<sup>14</sup>. Na sua obra, Proudhon enunciava que os bens do domínio público se destinavam a fins de interesse público, e por isso se encontravam fora do

---

<sup>9</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público – O Critério...*, ob. cit., p. 28

<sup>10</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público – O Critério...*, ob. cit., p. 29

<sup>11</sup> Cf. JOSÉ PEDRO FERNANDES, “Domínio Público”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. IV, 2ª edição, 1991, p.166

<sup>12</sup> Cf. JOÃO CAUPERS, “O Domínio Público” in *Revista THEMIS*, Almedina, Coimbra, 2009 – ano VIII n.º 15 (2008), p. 114 “(...) no que respeita à titularidade de bens dominiais, sublinhe-se que somente as chamadas pessoas colectivas públicas de população e território (Estado, regiões autónomas e autarquias locais) podem ser titulares de bens do domínio público.”

<sup>13</sup> Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 9ª ed. (Revista e atualizada pelo Prof. Doutor DIOGO FREITAS DO AMARAL), Tomo II, Coimbra Editora, Lisboa, 1972, p.855, deve-se alertar que existe uma edição mais recente – a 11ª Reimpressão (revista e atualizada) da 10ª ed., Almedina, Coimbra 2003

<sup>14</sup> Cf. RUI MACHETE, “O Domínio Público e a Rede Eléctrica Nacional”, in: *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 61, Vol. III, Centro Editor Livreiro da Ordem dos Advogados, Lisboa, 2001, p. 1376.

comércio jurídico. Mas assim que deixassem de prosseguir esse interesse, esses bens passariam para o domínio privado da administração.<sup>15</sup>

Durante o século XIX, vigora a concepção de que o domínio público era insuscetível de apropriação, até que Maurice Hauriou, em 1862, vem defender a propriedade dos bens do domínio público na obra “*Précis de Droit Administratif*”.<sup>16</sup> Implementando assim uma nova concepção, na qual os bens de domínio público consistem numa verdadeira propriedade administrativa.

Por outro lado, no direito italiano, a interpretação sustentada por Sabino Cassese<sup>17</sup>, é de que a propriedade que a administração exerce sobre o domínio público, provém da mesma natureza da propriedade privada.

Enquanto, na ordem jurídica alemã, a posição dominante é a de que os bens do domínio público constituem um direito real limitado pela utilidade pública<sup>18</sup>, embora Otto Mayer defendesse o regime de propriedade administrativa como análogo ao de propriedade privada.

### **1.3 Evolução do domínio público rodoviário no ordenamento jurídico português**

Atualmente, os bens do domínio público encontram consagração constitucional no artigo 84.º da Constituição da República Portuguesa (doravante designada CRP), que contempla um elenco de bens, no qual se insere o domínio público rodoviário, previsto na alínea d) do n.º 1 daquele artigo.

No entanto, nem sempre assim fora, embora a Constituição de 1933 - também conhecida pela Constituição do Estado Novo - previsse no seu artigo 49.º, os bens que pertenciam ao domínio público do Estado, certo é que aquando da revisão constitucional

---

<sup>15</sup> Cf. JOSÉ PEDRO FERNANDES, “Domínio Público”, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública...*, cit., pp. 168 e ss.

<sup>16</sup> Cf. RUI MACHETE, “O Domínio...”, cit., pp. 1378 - 1379

<sup>17</sup> Cf. RUI MACHETE, “O Domínio...”, “(...) a obra porventura mais marcante é a de Sabino Cassese, “*I Beni Pubblici – Circolazione E Tutela*”, publicada pela Giuffrè de Milão, em 1969.” p. 1387;

<sup>18</sup> Cf. RUI MACHETE, “O Domínio...”, pp. 1388-1389

de 1976, esse elenco ficou de fora. Ora, inicialmente, a CRP de 1976 não previa na sua redação uma definição de domínio público, e só mais tarde com a revisão constitucional de 1989<sup>19</sup> surge novamente o elenco de bens pertencentes ao domínio público, entre os quais, as estradas que integram a categoria de domínio público rodoviário.

Importa relevar, que já na Constituição de 1933, o domínio público rodoviário se encontrava contemplado no n.º 6 do artigo 49.º, “Pertencem ao domínio público do Estado: 6.º - As linhas férreas de interesse público de qualquer natureza, as estradas e caminhos públicos;” (sublinhado nosso).

Depois do esquecimento em 1976, só em 1989 – passados treze anos - voltou a ser estatuída na CRP a norma referente ao domínio público do Estado, durante todo aquele tempo houve uma lacuna constitucional da dominialidade pública.

Todavia, a lei fundamental sempre se limitou a referir naquele preceito que pertenciam ao domínio público as estradas, cabendo ao legislador ordinário concretizar quais as estradas que pertencem ao domínio público estadual e ao domínio público local, e neste âmbito o Plano Rodoviário Nacional tornou-se fundamental para distinguir ambos os domínios. Não podemos deixar de mencionar que, a distinção que a lei fundamental faz atualmente, entre o n.º 1 e o n.º 2 do artigo 84.º, isto é, a distinção entre domínio estadual e domínio local, não existia na Constituição de 1933. Sendo que esta última, apenas se referia ao domínio estadual.

Embora nos tenhamos aqui nos debruçado sobre breve evolução do conceito a nível constitucional, onde as estradas (quase) sempre integraram o elenco de bens dominiais, certo é que a problemática da classificação das redes viárias remonta ao século XVIII, mais concretamente ao ano de 1790 quando surge a primeira referência à classificação das estradas.<sup>20</sup> Em 1889 ocorre uma nova classificação, que procede à destrição entre estradas reais e estradas distritais.

Mais tarde em 1913, a Lei de 22 de fevereiro, vem alterar aquela classificação passando a distinguir entre estradas nacionais de 1ª e 2ª classes, estradas municipais e caminhos públicos.

---

<sup>19</sup>[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?artigo\\_id=4A0084&nid=4&tabela=lei\\_velhas&pagina=1&ficha=1&so\\_miolo=&nversao=3#artigo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=4A0084&nid=4&tabela=lei_velhas&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=3#artigo)

<sup>20</sup> Cf. Decreto Lei n.º 34:593, de 11 de maio de 1945, *Diário do Governo n.º 102 - I Série*, Ministério das Obras Públicas e Comunicações, Lisboa, disponível em <https://dre.pt/application/file/241774>

Existindo posteriormente uma nova alteração em 1933, com o Decreto-Lei 23:239 de 20 de novembro de 1933, que mantém a classificação entre estradas nacionais de 1ª e 2ª classes e as estradas municipais, mas alterando a classificação de caminhos públicos para caminhos vicinais.

Em 1945 surge o primeiro Plano Rodoviário Nacional<sup>21</sup>, vindo criar uma estrutura e uma nova organização, colmatando assim as deficiências que, até então, existiam na rede rodoviária, procedendo a uma nova classificação da mesma.

Deste modo, o primeiro PRN procedeu à divisão de três categorias, a primeira categoria integrava as estradas nacionais, a segunda as estradas municipais e a última compreendia os caminhos públicos.

Mais tarde, em 1985 é publicado um novo Plano Rodoviário Nacional, com a adesão de Portugal ao Mercado Comum era necessário *“responder eficazmente à satisfação dos objectivos sócio-económicos dos transportes, exigindo premente reconstrução.”*, tal como resulta do preâmbulo do Decreto-Lei 380/85 de 26 de setembro. Com o PRN de 1985, ao invés de três categorias, a rede nacional passa a integrar apenas duas categorias de estradas, a rede nacional fundamental e a rede nacional completar. Assemelhando-se muito ao plano que se encontra atualmente em vigor.

O Decreto-Lei n.º 222/98, de 17 de julho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 98/99, de 26 de Julho, pela Declaração de Retificação n.º 19-D/98, de 31 de outubro e pelo Decreto-Lei n.º 182/2003, de 16 de Agosto, procedeu à última revisão do PRN, que se encontra atualmente em vigor, também designado por PRN2000.

O PRN2000 veio trazer alterações significativas para a rede rodoviária nacional procedendo à criação de uma nova categoria, a das estradas regionais, e procedeu à inclusão da rede nacional de autoestradas. Mas a rede rodoviária local não ficou esquecida, tendo sido introduzidas duas disposições acerca da mesma, o artigo 13.º veio assim concretizar o destino das estradas não incluídas na rede rodoviária nacional, que serão integradas na rede municipal, tal como as estradas regionais também poderão ser integradas na rede municipal. Por sua vez, o disposto no artigo 14.º prevê a regulamentação das estradas municipais em diploma legislativo próprio.

---

<sup>21</sup> Idem.

O PRN2000 torna-se essencial para que possamos distinguir entre as estradas que pertencem ao domínio público rodoviário estadual e as estradas que pertencem à jurisdição do domínio público rodoviário local. Desde logo, porque define a rede rodoviária do continente, apresentando-nos um critério residual de que todas as estradas que dali não constem pertencerão à administração local.

Nos termos do disposto do artigo 1º n.º 1 do diploma supramencionado, “*a rede rodoviária nacional do continente desempenha funções de interesse nacional ou internacional.*”

O n.º 2 da norma referida, vem estipular que a rede rodoviária nacional é composta pela rede fundamental e pela rede complementar. A rede fundamental integra os Itinerários principais – IP, que estabelecem a ligação entre vários distritos. Por sua vez, a rede complementar da qual fazem parte os Itinerários complementares – IC, e as Estradas Nacionais – EN, asseguram a ligação entre os vários concelhos a nível nacional.

Também o Decreto-Lei 477/80, de 15 de outubro, que define o regime jurídico do inventário geral do património do Estado, prevê nos termos do disposto do artigo 4.º, alínea h), que integram o domínio público do Estado “*as autoestradas e as estradas nacionais com os seus acessórios, obras de arte, etc.*;”

Contudo, não se pode afirmar que a ordem jurídica portuguesa estabelece uma definição completa de domínio público, porquanto não existe um critério material ao contrário de outros ordenamentos jurídicos, nomeadamente, ordenamento jurídico espanhol.<sup>22</sup> A definição que a CRP nos traz é somente um critério formal de domínio público, não apresentando qualquer critério material<sup>23</sup>, assim como o legislador ordinário também não apresenta nos demais diplomas legais.

---

<sup>22</sup> Sobre o tema cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, “Artigo 14.º”, in *Comentário ao regime jurídico do património imobiliário público: domínio público e domínio privado da administração*, AA.VV., Coimbra, Almedina, 2017, p. 83

<sup>23</sup> Cf. ANA GOUVEIA MARTINS, “Artigo 14.º”, in *Comentário ao regime jurídico do património imobiliário público...*, cit. p. 82

## Capítulo II – Regime jurídico do domínio público rodoviário no ordenamento jurídico português

### 2.1 O estatuto da dominialidade do domínio público rodoviário

Cabe agora passar para a análise do regime jurídico do domínio rodoviário, e neste âmbito é fundamental mencionar o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que aprovou o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (doravante designado RJPIP). O RJPIP veio substituir a vasta e dispersa legislação existente, reunindo assim num só diploma os princípios e critérios orientadores que regulam a gestão do património imobiliário público.

Os bens do domínio público possuem como principal característica a incomerciabilidade, quer isto dizer que se encontram fora do comércio jurídico de direito privado e por isso são insuscetíveis de apropriação pelos particulares, citando CASSESE<sup>24</sup>, “*a dominialidade constitui um limite a uma situação jurídica privada*”. Neste contexto importa consignar os princípios da inalienabilidade, previsto no artigo 18.º, o princípio da imprescritibilidade, artigo 19.º, e o princípio da impenhorabilidade, previsto no artigo 20.º, todos do RJPIP.

Contudo, o facto de os bens se encontrarem submetidos ao estatuto da dominialidade pública e por isso serem *res extra commercium*, não impede a sua rentabilização por parte Administração Pública. Antes pelo contrário, a Administração tem a sua própria forma de rentabilizar e tirar proveito dos bens dominiais<sup>25</sup>, fazendo a sua própria gestão, pelo que em nosso entender não se pode considerar uma verdadeira aceção quando se diz que os bens dominiais se encontram fora do comércio jurídico, porque de certa forma esses bens encontram-se no comércio jurídico, mas que somente

---

<sup>24</sup> Cf. SABINO CASSESE, *I Beni Pubblici: Circolazione e Tutela*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 4

<sup>25</sup> Cf. neste sentido, ANA GOUVEIA MARTINS, “As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público como instrumento de rentabilização e valorização dos bens dominiais”, in *Revista E-Pública*, Vol. 5, N.º 1, Janeiro, 2018, (075-104) p.79, disponível em <https://www.epublica.pt/volumes/v5n1a05.html>

está ao alcance de entidades públicas – assim, deste modo, existe comerciabilidade dos bens dominiais entre entidades públicas.<sup>26</sup>

Existindo sim, por parte da Administração uma valorização financeira e rentabilização do bem através de mutações dominiais, utilização privativa e concessão de exploração<sup>27</sup>, como poderemos verificar mais adiante.

O facto de não existir uma definição material concreta acerca do domínio público na ordem jurídica portuguesa, levou a que a doutrina formulasse alguns critérios, e neste sentido, ANA RAQUEL MONIZ<sup>28</sup> entende que o regime jurídico do domínio público converge em três vetores, o vetor institucional, o subjetivo e o funcional.

No vetor institucional concretiza-se o estatuto da dominialidade, a submissão de um bem a um regime jurídico específico de direito público,<sup>29</sup> conferindo características específicas, tais como, a inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade<sup>30</sup>, .

São inalienáveis porque se encontram fora do comércio jurídico, como estipula o artigo 202º n.º 2 do Código Civil, MARCELLO CAETANO<sup>31</sup> considerava que os bens públicos se encontravam apenas fora do comércio jurídico privado, o que “*significa serem insusceptíveis de redução à propriedade particular, inalienáveis, imprescritíveis, impenhoráveis e não oneráveis pelos modos de Direito privado (...)*”. Não podem, por isso, ser alvo de qualquer negócio jurídico de direito privado, nos termos do disposto do artigo 18º do RJPIP, são imprescritíveis na medida em que não podem ser adquiridos por usucapião, conforme decorre do artigo 19º, e impenhoráveis porque não podem ser executados em caso de dívida. No entanto, há que ter em atenção e conforme nos alerta

---

<sup>26</sup> Cf. JORGE PAÇÃO, “Mutações dominiais e valorização do domínio público”, in *Revista E-Pública*, Vol. 5, N.º 1, Janeiro, 2018, (105-121), p. 108, disponível em <http://e-publica.pt/volumes/v5n1a06.html>.

<sup>27</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “A concessão de uso privativo do domínio público: um instrumento de dinamização dos bens dominiais”, in *Ars Iudicandi, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves*, Coimbra Editora, 2008, p. 261.

<sup>28</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público – O Critério...*, op. cit., pp. 317 e ss.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “O Âmbito do Domínio Público Autárquico”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, Vol. I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2006, p. 156

<sup>31</sup> Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 9ª ed. (Revista e atualizada pelo Prof. Doutor DIOGO FREITAS DO AMARAL), Tomo II, Coimbra Editora, Lisboa, 1972, p.867, deve-se alertar que existe uma edição mais recente – a 11ª Reimpressão (revista e atualizada) da 10ª ed., Almedina, Coimbra, 2003

a ANA RAQUEL MONIZ<sup>32</sup>, nem sempre o facto de um bem se encontrar submisso ao estatuto da dominialidade significa que seja propriedade pública.

## 2.2 Consagração constitucional do domínio público rodoviário

Nem todos os bens dominiais necessitam de ser submetidos ao estatuto da dominialidade, o que se pretende com isto dizer é que, existem certos bens que pertencem ao domínio público mesmo sem atribuição legal conferida pelo legislador. Pelo que se cumpre, assim, fazer a distinção entre *domínio público formal* ou *por determinação da lei do domínio público material* ou *por natureza*.<sup>33</sup> Os bens que se inserem no domínio público material por estarem intrinsecamente ligados ao Estado, por se demonstrarem fundamentais a nível de *integridade territorial, identidade e sobrevivência do Estado* enquanto coletividade<sup>34</sup>, independentemente de serem ou não classificados como bens do domínio público Estadual, seja por lei constitucional seja por lei ordinária, esses bens já pertencem ao domínio público estadual.

Relativamente aos bens pertencentes ao domínio público formal, e no qual se insere o domínio público rodoviário, é necessário que haja um ato legislativo que os consagre como bens pertencentes ao domínio público.

As vias rodoviárias, para que integrem o regime da dominialidade, necessitam que exista uma lei que as classifique como tal, e essa classificação deriva da lei constitucional - *domínio público ex constitutione*, o artigo 84.º n.º 1 alínea d) da CRP consagra as estradas como bens pertencentes ao domínio público. E deriva também da lei ordinária - *domínio público ex lege*, nos termos do artigo 4.º alínea h) do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, em que integram o domínio público do Estado as autoestradas e as estradas nacionais com os seus acessórios e obras de arte.

---

<sup>32</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Domínio público local: noção e âmbito”, in *Domínio Público Local*, Coord. António Cândido Oliveira, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Braga, 2006, p. 10

<sup>33</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “O Âmbito do Domínio Público Autárquico” in *Estudos em homenagem...*, p. 158

<sup>34</sup> Cf. ANA GOUVEIA MARTINS, “Artigo 14.º”, in *Comentário ao regime jurídico...*, p. 84

No que concerne ao vetor subjetivo, para que seja atribuído o estatuto de dominialidade a certos bens é impreterível que a titularidade dos mesmos esteja reservada a entidades públicas. Contudo, como veremos mais adiante, e como defende JOÃO MIRANDA a administração ou gestão desses bens não está vedada a outras entidades, designadamente, entidades privadas. Pelo que, *a titularidade dos bens do domínio público pertence apenas a pessoas coletivas públicas de base territorial*.<sup>35</sup>

No domínio público rodoviário esta conceção encontra-se bastante presente, tomemos como exemplo as autoestradas, embora o seu titular seja a pessoa coletiva Estado, a sua administração e gestão está a cargo da empresa pública Infraestruturas de Portugal, S.A., como prevê o artigo 6.º do Decreto-Lei nº 91/2015 de 29 de maio, como desenvolveremos mais adiante.

Relativamente ao vetor funcional, pressupõe o facto de o estatuto da dominialidade só incidir sobre os bens enquanto estes estão adstritos a uma função de interesse público. Assim, a qualificação do bem como dominial mantém-se enquanto este estiver *a cumprir função que justificou a sua submissão a um regime especial de direito administrativo*.<sup>36</sup>

Cumpra ainda concretizar outra classificação do domínio público rodoviário como objeto de um regime especial e específico, aquele é um dos exemplos que se insere na classificação de *domínio público artificial*, pois a rede rodoviária é fruto da intervenção humana, em contrapartida ao *domínio público natural* que a sua origem provém de fenómenos naturais, como o domínio público hídrico e geológico.

### **2.3 Classificação e afetação do domínio público rodoviário**

A classificação consiste na declaração de que o bem em causa tem interesse público e é susceptível de produzir utilidade pública.<sup>37</sup> O facto de aquele bem ser classificado como tal, submete-o ao regime do domínio público. No caso em apreço,

---

<sup>35</sup> Cf. JOÃO MIRANDA, “Artigo 15.º”, in *Comentário ao regime jurídico do património imobiliário público...*, cit., p. 93

<sup>36</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “O Âmbito do Domínio Público Autárquico”, in *Estudos em homenagem...*, cit., p.159

<sup>37</sup> Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, p.898

aquando da designação e negociação da construção de infraestruturas rodoviárias, esta construção assim como todos os contratos provenientes, serão submetidos ao regime de direito público e contratação pública. O facto de o domínio público rodoviário se inserir no conceito de domínio público artificial, implica que, para que ocorra a sua submissão ao regime dominial, seja necessária uma atuação administrativa nesse âmbito<sup>38</sup>, dado que o estatuto dominial não deriva da sua natureza. A classificação poderá ser legal ou administrativa, em que a primeira decorre da lei, e a segunda ocorre de um ato<sup>39</sup>, cujos efeitos se repercutem num certo e determinado bem sobre o qual foi proferido. Como refere FREITAS DO AMARAL<sup>40</sup>, a classificação administrativa servirá apenas para verificar que o bem reúne as características necessárias à prossecução do fim público – uma “classificação verificativa”<sup>41</sup>.

A afetação é o acto através do qual o bem começa a *produzir a utilidade pública*<sup>42</sup>, parafraseando a Prof. ANA RAQUEL MONIZ<sup>43</sup>, trata-se do “*ato administrativo que coloca a coisa a desempenhar a função que justificou a sua sujeição pelo legislador a um regime específico de direito publico – ao regime jurídico-administrativo da dominialidade pública.*” No que tange ao domínio público rodoviário, a afetação ocorre com a abertura das estradas ao tráfego, assim como nas autoestradas, conforme decorre do n.º 2 da Base IV que integra as Bases da Concessão da Construção, Conservação e Exploração de Auto-Estradas à BRISA - *Auto-Estradas de Portugal, S. A.*, que estipula “*A zona da auto-estrada fica a pertencer ao domínio público do Estado a partir da data em que for aberta ao tráfego.*” Pelo que a afetação das estradas se dá assim com a sua “*entrada ao serviço*”<sup>44</sup> e desempenho de um uso público.

Com efeito, a classificação legal das estradas (através da qual o bem fica sujeito ao estatuto da dominialidade) operada pela lei constitucional, não se verifica como sendo

---

<sup>38</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Direito do domínio público”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume V, Coord. Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Almedina, 2011, p. 139

<sup>39</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público – O Critério...*, cit., pp. 130 e ss., a autora defende que não se trata de um ato administrativo, mas sim de um ato declarativo;

<sup>40</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Classificação”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. 2, Lisboa, 1990, p. 922.

<sup>41</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público – O Critério...*, cit., pp. 130 e ss.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Classificação”, in *Dicionário...*, op. Cit., p. 922.

<sup>42</sup> Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, p.898.

<sup>43</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Direito do domínio público”, in *Tratado de Direito Administrativo ... op. Cit.*, p. 140.

<sup>44</sup> Cf. WOLFF/BACHOF/STOBER, *Verwaltungsrecht*, Vol. II, 6ª ed., München, 2000, p. 692 – os autores entendem a afetação do bem é ineficaz nas situações em que, mesmo havendo afetação do bem através de um ato administrativo, o mesmo não seja colocado ao serviço e desempenho de uma função pública.

suficiente, sendo necessário *a posteriori* que a própria Administração decida sobre quais os espaços que deverão considerar-se abertos à coletividade, através de “*considerações de oportunidade e conveniência para o interesse público*”<sup>45</sup>. Pelo que será à Administração a quem competirá o preenchimento do conceito de “estradas” – previsto no artigo 84.º, n.º 1, alínea d) da CRP. Porém, é discutível<sup>46</sup> se a circunstância das estradas estarem previstas em lei constitucional e ordinária, como pertencentes ao domínio público consubstancia uma “*afetação legal*”<sup>47</sup> – ou seja, quando a própria lei determina que certo bem pertence ao domínio público.

Todavia, não nos parece que o critério de “afetação legal” seja por si só suficiente, assim, concordamos e adotamos o entendimento de JORGE PAÇÃO<sup>48</sup> quando refere que, “*contudo, mesmo que o legislador opte, em concreto, por incluir um determinado bem no domínio público, parece-nos que poderá ser necessário a posterior afetação para que “beneficie” do regime dominial.*” Pois, “*todos os bens públicos são afetos, em maior ou menor medida, a uma finalidade pública.*”

## **2.4 Desclassificação e desafetação do domínio público rodoviário**

No que respeita à extinção do estatuto da dominialidade no domínio público rodoviário, aquela pode ocorrer por desclassificação legal ou desclassificação administrativa, desafetação ou degradação.

Se por um lado, a classificação visa o ato através do qual o legislador ou Administração (classificação legal ou administrativa) declara que determinado aquela via rodoviária, consubstancia as necessárias características para prosseguir a função de uso público; Por outro a desclassificação é o ato através do qual o legislador (no caso de desclassificação legal) ou a Administração (caso ocorra desclassificação administrativa), afirma que aquela via já não reúne os requisitos necessários para prosseguir a finalidade

---

<sup>45</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Direito do domínio público”, in *Tratado de Direito Administrativo ... op. Cit.*, pp. 142 e 143.

<sup>46</sup> Cf., JORGE PAÇÃO, “A afetação enquanto critério da Dominialidade pública”, in *Estudos de Direito Administrativo dos Bens*, Coord. Jorge Miranda, AAFDL, Lisboa, 2015, p.267

<sup>47</sup> Nesse sentido, cf. BERNARDO AZEVEDO, “O Domínio privado da Administração”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, 2010, p.29.

<sup>48</sup> Cf. JORGE PAÇÃO, “A afetação enquanto critério... op. Cit., p. 268.

pública, *deixando de estar apta à função inerente*<sup>49</sup>. Ora, a desclassificação é bastante comum entre algumas estradas nacionais, que outrora serviram como principal via de correspondência entre as cidades, e entrando, com a construção de novas estradas e autoestradas, que permitem um melhor e mais rápido acesso, a essas mesmas cidades, acabaram por ser desclassificadas.

Na desafetação, ocorre a situação em que a estrada é desvinculada do destino a que se encontrava dependente, isto é, mediante decisão da Administração” *deixou de desempenhar a junção que justificava a sua qualificação legal como pública*”<sup>50</sup>. Veja-se o exemplo de uma estrada que apenas é utilizada pelos proprietários dos prédios e terrenos confinantes, mas que outrora serviu o uso público, como no caso deste aresto do Supremo Tribunal de Justiça<sup>51</sup>, através do qual ocorreu uma “desafetação tácita”, vejamos:

*“A pertença do domínio público impõe a necessidade de um acto específico: afectação (lei ou acto administrativo) ou uso imemorial.*

*Assim, a coisa pública ingressa ou reingressa dentro da categoria do comércio jurídico - artigo 201, n. 1 do Código Civil - logo que, conforme as circunstâncias, haja uma desafetação do domínio público, expressa ou tacitamente. É o que sucede com o troço da estrada real em questão, pois só lá passam proprietários e arrendatários dos prédios ou courelas limitrofes, pelo que falece o carácter de generalidade, próprio do uso público, daí o desinteresse do estado por esse troço, que deixou de estar afectado de forma directa e imediata ao fim de utilidade pública que lhes está inerente. Assim, estando o troço da estrada real desafectada do domínio público, é susceptível a constituição da pretendida servidão sobre o troço em questão”.*

No caso da degradação, ocorre pelo facto de a estrada ter deixado de reunir os pressupostos que a permitiam reconhecer como dominial, tomemos como exemplo uma estrada velha, ou até as pontes mais antigas, devido à abertura de estradas e pontes novas que desempenhavam a mesma função, deixaram de ser utilizadas pelo trânsito.

---

<sup>49</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Direito do domínio público”, in *Tratado de Direito Administrativo ... op. Cit.*, p. 155.

<sup>50</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Direito do domínio público”, in *Tratado de Direito Administrativo ... op. Cit.*, p. 156.

<sup>51</sup> Cf. Vide Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 11/10/1994, Processo n.º 084647, Relator: Torres Paulo, acessível e disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/0cb7cf2fb8e0ae07802568fc003aa9d1?OpenDocument>

## **2.5 A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto e as mutações dominiais na gestão do domínio público rodoviário**

Por mutações dominiais entende-se não só uma alteração da destinação pública do bem, mas também a transferência da sua titularidade para uma outra entidade pública. No caso do domínio rodoviário, as mutações dominiais ocorrem com certa frequência na transferência da titularidade dos troços rodoviários da esfera patrimonial do Estado, para a dos Municípios. Implicando, assim, a desclassificação da estrada como nacional e a sua classificação como estrada municipal.

O cerne da questão quanto à responsabilidade de cada entidade pública referente à gestão e conservação das vias, derivava, em grande parte das vezes, de mutações dominiais que ocorriam sem que houvesse título administrativo, dando azo a diversos litígios nos Tribunais portugueses – conforme veremos adiante. Essas mutações ocorriam para a esfera dos municípios, sem sofrer qualquer beneficiação desde a sua origem, e apresentando deficientes condições de circulação.

Contudo, atualmente, com a publicação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e do Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de Novembro, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação, esperemos que grande parte das dúvidas existentes possam vir a decair, embora o diploma se encontre em vigor recentemente.

Este diploma legislativo, em nosso entendimento, veio proceder à mutação dominial em massa, vindo tutelar efetivamente aquilo que era necessário tutelar há muito, dado as lacunas verificadas na lei. Por ordem, vem estabelecer a competência municipal para a gestão de troços de estradas localizadas nos perímetros urbanos, a gestão de troços de estradas desclassificadas pelo PRN, isto é, aquelas que deixam de pertencer à rede rodoviária nacional, e por isso deixam de integrar o domínio público estadual, e passam para a rede rodoviária municipal. Também, será agora da competência municipal a gestão de troços substituídos por variantes que ainda não tinham sido sujeitos a transferência de titularidade para os municípios.

Certo é que a lei veio dissipar diversos esforços sobre a temática da gestão e de conservação das estradas que se encontravam desclassificadas pelo PRN. Com efeito, prevê o artigo 21.º, n.º 2 da Lei, que “*A transferência dos troços de estradas localizados nos perímetros urbanos e dos equipamentos e infraestruturas neles integrados, bem como das estradas desclassificadas pelo Plano Rodoviário Nacional e dos troços substituídos por variantes é efetuada por mutação dominial nos termos do decreto-lei previsto no n.º 1 do artigo 4.º, passando a integrar o domínio público municipal.*”

Trata-se, essencialmente, de um processo de descentralização, através do qual os Municípios poderão aderir de forma voluntária, caso adiram ao mesmo no decorrer do ano de 2019 e de 2020. Sendo certo, que a partir de 2021 *inclusive*, será obrigatório para todos os Municípios. O que nos parece ser um ponto bastante favorável. Com efeito, não se basta com a adesão do Município, sendo também necessário que a IP, S.A., esteja em condições de exhibir o projeto de transferência dominial no que diz respeito às estradas a transferir. Ora, a questão que se cumpre colocar, reporta-se à situação do Município não concordar com a referida mutação.

O legislador prevê no Decreto- Lei n.º 100/2018, de 28 de Novembro, nos termos do disposto do seu artigo 7.º, n.º 7, de que caso não haja acordo “*é somente transferida para os municípios a competência de gestão dos troços de estrada e dos equipamentos e infraestruturas neles integrados, incluindo o subsolo, sem prejuízo do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º*”.

À primeira vista, parece-nos que não existe aqui opção de escolha por parte do próprio Município. No entanto, de uma leitura mais atenta poderemos de aqui retirar que, o Município passa a ser o titular efetivo do troço rodoviário em causa, no entanto a sua gestão permanece enquadrada no exercício do Estatuto das Estradas da RRN. Ora, a ideia de existirem duas entidades gestoras em simultâneo (a *Infraestruturas de Portugal, S.A.* e o respetivo Município), do ponto de vista da sua articulação, causa-nos certa estranheza, chegando mesmo a ser um aspeto dúbio. E assim nos parece pelo seguinte motivo, até que ponto este mecanismo introduzido pelo legislador, referimo-nos ao caso de não haver uma aceitação por parte do município, não será uma jigajoga na ocorrência de litígios acerca da respetiva gestão dos troços rodoviários? De modo, a antecipar a resposta à pergunta que colocámos, o legislador previu, assim, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 9.º que, em caso de não ocorrência da mutação dominial “*as competências de*

*gestão transferida para os municípios não incluem a manutenção, conservação e reparação da zona da estrada, continuando essas funções a cargo das entidades atualmente competentes de acordo com o regime legal aplicável.”*

Sendo certo que a *Infraestruturas de Portugal, S.A.* já afirmou referentemente à não ocorrência da mutação dominial que, no seu entendimento “*a coexistência das duas entidades gestores deverá regular-se mediante um Acordo a ser celebrado entre as partes*”<sup>52</sup>.

No entanto, os Municípios poderão retirar da aceitação da transferência dominial, receitas referentes à gestão dos espaços, equipamentos e infraestruturas, ou seja, a gestão não partilhada permitirá ao Município retirar diversas vantagens económicas para si.

## **2.6 A Valorização do bem**

A Administração pública, através das mutações dominiais, faz com que opere a rentabilização do bem que integra o domínio público. Esta rentabilização configura não só as vantagens económicas que dali se retiram, mas também opera no sentido de preservar e proteger o bem na esfera da dominialidade pública. Como explica JORGE PAÇÃO<sup>53</sup> “(...) a “*ideia*” de valorização não é necessariamente conflituante com a proteção do bem e, no essencial, com a sua afetação; pelo contrário, a valorização do bem passa, também, pela adequação da gestão do bem à melhor prossecução da utilidade pública que justifica o seu estatuto dominial.” Deste modo, a transferência do bem ocorre para que haja um melhor aproveitamento.

O autor defende ainda que “(i) a transferência da titularidade visa valorizar o bem por se ajuizar no sentido de que a pertença a outra pessoa jurídica permitirá o seu melhor aproveitamento na prossecução da utilidade pública dominial; (ii) a mudança de titularidade visa valorizar o bem pelas finalidades públicas, financeiras ou outras, ditas secundárias, que serão melhor prosseguidas pelo novo “proprietário”; (iii) verificam-

---

<sup>52</sup> Cf. Informação disponível no sítio <http://www.infraestruturasdeportugal.pt/centro-de-imprensa>, consultado em 15/05/2019.

<sup>53</sup> Cf. JORGE PAÇÃO, “Mutações dominiais e valorização do domínio público”, in *Revista E-publica*, Vol. 5, N.º 1, JANEIRO, 2018, (105-121), p. 108, disponível em <http://e-publica.pt/volumes/v5n1a06.html>

*se, cumulativamente, as situações enunciadas em (i) e (ii). Deste modo, transferir a titularidade do bem significará valorizar pelo aperfeiçoamento da prossecução da utilidade pública que justifica a sua dominialidade e/ou valorizar pela destinação do bem a outras finalidades públicas desde que preservada a primeira.*”<sup>54</sup> Assim, parece-nos e seguindo o entendimento do autor, de que a mutação dominial tem como fundamento primordial a valorização do bem. No nosso caso, a mutação das vias rodoviárias para o domínio municipal irá permitir um melhor aproveitamento do troço ou até ser gerido de forma mais eficiente, aproveitamento esse, que já não existia no âmbito da rede rodoviária nacional, e enquanto pertencente ao domínio publico estadual.

Nos termos do artigo 24.º do RJPIP, a transmissão da titularidade dos bens poderá ocorrer por lei, ato administrativo ou contrato administrativo. No caso da do domínio publico rodoviário a transferência ocorre mediante ato legislativo, que se encontra sob reserva relativa da Assembleia da República, nos termos do disposto no artigo 165.º, n.º 1 alínea v) da CRP.

Ainda, que seja matéria reservada, explica JORGE PAÇÃO<sup>55</sup> que *“o juízo quanto à mudança da titularidade, ainda que centrado no melhor aproveitamento do bem em função da devida prossecução do interesse público, não deve ser realizado em desconsideração de outras consequências de relevância igual ou superior. Na medida em que se trata de uma alteração no substrato patrimonial dessas pessoas coletivas, nem sempre o juízo isolado de que determinado bem seria melhor aproveitado por outra entidade pública justifica, por si, uma mudança de “proprietário”. A título de exemplo, a conclusão de que determinado bem dominial seria gerido de forma mais eficiente e profícua pelo Estado em detrimento das autarquias locais, ou mesmo entendimento de que a utilidade pública será promovida pelo Estado com maior eficácia, podem não justificar, por si, uma mutação dominial de origem legislativa ao favor do Estado.”*

Com efeito, raras são as vezes em que lei define o titular do bem dominial, contudo sem que exista uma norma acessória que permita de forma favorável uma transferência do bem em exercício da função administrativa. Desta forma, o legislador não oferece permissão para que seja a entidade administrativa, por sua própria iniciativa a decidir

---

<sup>54</sup> Cf. JORGE PAÇÃO, “Mutações dominiais e valorização...op. Cit. p. 109

<sup>55</sup> Cf. JORGE PAÇÃO, “Mutações dominiais e valorização...op. Cit. p. 111

sobre a ocorrência da transferência do bem, tomemos como bom exemplo a Lei 50/2018, de 16 de Agosto, sobre a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

## Capítulo III - Delimitação do Domínio público rodoviário estadual e local

### 3. Delimitação do Domínio público rodoviário estadual e local

#### 3.1 Titularidade do domínio público rodoviário

Uma das problemáticas referentes ao domínio público rodoviário traduz-se não quanto à dominialidade, mas sim quanto à sua titularidade<sup>56</sup>, considerando a determinação constitucional<sup>57</sup> no n.º 2 do artigo 84º, da existência do domínio público local. Como já referido anteriormente, apenas podem ser titulares dos bens dominiais pessoas coletivas públicas de base territorial, o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais. Todavia, deverá também suscitar-se a questão da existência de um domínio público rodoviário de freguesia<sup>58</sup>, contudo como veremos adiante, não se trata de um verdadeiro domínio autónomo, sendo que se encontra dependente da autarquia local.

A Lei n.º 34/2015, de 27 de abril, que aprova o Estatuto das Estradas da Rede Rodoviária Nacional (doravante designado de EERRN), concretiza no seu artigo 26.º a composição do domínio público rodoviário, sendo o mesmo composto pelas estradas a que se aplica o Estatuto e pelos *bens que estão materialmente ou funcionalmente ligados* àquelas estradas. Sendo que no artigo 28.º se encontra a concretização desses bens, que não se esgotam na estrada em sentido estrito, considerando como bens do domínio público rodoviário os materiais ou equipamentos de demarcação, sinalização, segurança, proteção ambiental e de comunicação. Assim como também fazem parte do domínio público rodoviário os terrenos destinados ao alargamento e exploração da estrada, desde que expropriados.

---

<sup>56</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Direito do domínio público”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial...*, cit., p. 74

<sup>57</sup> Cf. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003, p. 253; e ainda, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3ª edição, Almedina, Coimbra, 2004, p. 143.

<sup>58</sup> Acerca desta problemática conferir ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público – O Critério...*, cit., p. 235

Dúvidas houvesse, prevê a alínea c) do n.º 2 do artigo 28.º do EERRN, que também os acessos viários às estradas, *ainda que podendo apenas dar serventia a propriedades particulares, construídos em terreno que seja bem público, consideram-se integrados no domínio público desde que se encontrem inscritos no cadastro do património rodoviário.* (sublinhado nosso). Procedendo à interpretação desta norma e considerando a sua contextualização, é possível aferir que quando aqui se menciona o património rodoviário, é no sentido de aquela estrada pertencer ao património rodoviário do Estado em contraposição com o património rodoviário local, e não o facto de as estradas serem um bem público ou um bem do domínio privado.

Deste modo, encontra-se presente a manifestação do critério residual do domínio rodoviário local, no qual se deve considerar como pertencentes às autarquias locais as estradas que forem desclassificadas pelo PRN.

### **3.2 Domínio público rodoviário local enquanto critério residual**

O Decreto-Lei 222/98 de 17 de julho, que consagra o PRN define quais as estradas que integram a rede rodoviária nacional, sendo a mesma constituída pela rede nacional fundamental, pela rede nacional complementar, pela rede nacional de autoestradas e estradas regionais. Do PRN resultam várias listas onde se encontram elencadas as várias estradas classificadas. Por exclusão de partes todas as outras estradas que não se encontrem previstas neste diploma pertencerão, assim, ao domínio público municipal, como critério residual previsto no artigo 84º n.º 2 da CRP. Como refere MARCELLO CAETANO, *“pertencem ao concelho as estradas municipais (...) são julgadas de interesse para um ou mais concelhos, e os caminhos municipais, ou sejam, as ligações de interesse local secundário que permitem o trânsito automóvel”*.<sup>59</sup>

Todavia, ANA RAQUEL MONIZ, defende que é possível aferir e distinguir que bens integram o domínio público local<sup>60</sup>. Da Constituição decorre que integram o domínio público as estradas, não obstante a lei fundamental não especifica de que tipo de estradas se trata, fazendo somente menção a “estradas”. E embora decorra do n.º 2 do artigo 84.º da CRP a existência de um domínio público local, também não especifica quem detém a

---

<sup>59</sup> Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual ...*, cit., p.894.

<sup>60</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “O Âmbito do Domínio Público Autárquico”, in *Estudos em homenagem...*, cit., p. 164

sua titularidade. Considerando que o domínio público rodoviário, integra o domínio público formal<sup>61</sup>, é de entendimento pacífico que a sua titularidade pode pertencer a outra entidade pública que não o Estado, nomeadamente autarquias locais e regiões autónomas. Pois caso integrasse o domínio público material estaria sujeito, de forma impreterível, à titularidade do Estado – como ocorre com o domínio público militar.

Assim, para que possamos delimitar a titularidade das vias rodoviárias, será necessário fazer algumas confrontações. Cabendo ao PRN fazer a destrição, e estabelecer quais as vias rodoviárias que pertencem ao domínio estadual, numa delimitação positiva, são elas a rede rodoviária nacional onde se incluem as estradas nacionais e as autoestradas, as estradas regionais. Decorre, também, do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro, que estabelece o inventário geral do património do Estado, no seu artigo 4.º, alínea h), que integram o domínio público do Estado, “*as linhas férreas de interesse público, as auto-estradas e as estradas nacionais com os seus acessórios, obras de arte, etc.*;”

Todas as rodovias que não constem do PRN, serão consideradas como pertencentes ao domínio local, como decorre do artigo 13.º e 14.º do referido diploma, uma vez que estabelece que “*as estradas não incluídas no plano rodoviário nacional integrarão as redes municipais, mediante protocolos a celebrar entre a Junta Autónoma de Estradas e as camaras municipais e após intervenções de conservação que reponham em bom estado de utilização(...)*”. Ademais, decorre também do artigo 14.º do PRN, que as estradas municipais serão reguladas em diploma próprio.

---

<sup>61</sup> Ver Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 26-03-2009, Processo n.º 00949/06.7BECBR, Relator Carlos Luís Medeiros de Carvalho, acessível e disponível em <http://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/0/057677e2f4c4d6738025758b00345741?OpenDocument>, sobre domínio público formal, “*basta atentar que enquanto o domínio rodoviário integra o que designámos como domínio público formal, podendo, por isso, constituir objecto de uma maior flexibilização e encontrar-se na titularidade de entidades públicas que não o Estado.*”; Vide também Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 27-10-2016, Processo n.º 01048/15, Relator José Veloso, pesquisável em [http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8ed722364f90e76c80258060005a1f36?OpenDocument&ExpandSection=1#\\_Section1](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8ed722364f90e76c80258060005a1f36?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1)

Deste modo, integram a rede viária do município, para além das estradas não incluídas no PRN, as *vias de comunicação públicas, os espaços verdes, praças, ruas e caminhos*<sup>62</sup>.

Contudo, como mencionamos anteriormente, a problemática no que concerne à responsabilidade de conservação referente ao domínio rodoviário, não se encontra somente existente entre o domínio local e estadual. Certo é que, a questão da existência de um domínio público rodoviário de freguesia<sup>63</sup> acarreta alguns problemas na demanda da sua existência.

Efetivamente, existe uma coincidência territorial entre a freguesia e o município, e no âmbito da perspectiva das autarquias é necessário distinguir as freguesias dos municípios, como pessoas coletivas públicas de base territorial independentes. Contudo, a doutrina não é totalmente consensual e há quem considere, no âmbito substancial que a freguesia vive em “órbita do município”, como refere JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO<sup>64</sup>, ou como sendo um “submúltiplo do município”, como defende CASALTA NABAIS.<sup>65</sup>

Decorre da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais (doravante designado RJAL), a competência da junta de freguesia para proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais, nos termos do disposto no artigo 16.º, n.º 1, alínea ff). Ora, o diploma é deveras cristalino quando faz menção de que só poderão ser realizados trabalhos nas vertentes de manutenção e conservação nas vias rodoviárias do domínio das freguesias. Assim, o que se pode retirar deste preceito legal, é de que as freguesias não poderão proceder à criação de novas vias rodoviárias, a não ser por delegação da Câmara Municipal, nos termos e nas condições previstas no artigo 37.º e 66.º do Decreto-Lei 169/99, de 18 de setembro, que determina o quadro de competências, assim como o regime jurídico de

---

<sup>62</sup> Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, op. cit., p.909.; e ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Direito do domínio público”, in *Tratado de Direito Administrativo ...* op. Cit., p. 77; da mesma autora, “Cedências para o Domínio Municipal: Algumas Questões”, in *Direito Regional e Local*, n.º 4, Outubro/Dezembro 2008, pp. 21 e ss.; FERNANDO ALVES CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. III, Coimbra, 2010, pp. 105 e ss;

<sup>63</sup> Acerca desta problemática conferir ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público – O Critério...*, op. cit., p.235.

<sup>64</sup> Cf. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Dez Questões em torno do lugar das freguesias na Organização do Estado”, in *Questões Atuais do Direito Local* 08, Out/Dez 2015, Braga, 2015, p.14.

<sup>65</sup> Cf. JOSÉ CASALTA NABAIS, “O Regime das Finanças Locais em Portugal”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXXX, 2004, pp. 23 e ss.; JOSÉ CASALTA NABAIS, *Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, Coimbra, 2007, pp. 21 e 22.

funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias. Em todo o caso, poderão sempre proceder-se a “*pequenos alargamentos destinados à rectificação do seu perfil desde que não alterem substancialmente as características técnicas e funcionais da via*”<sup>66</sup> Afigura-se pertinente retirar daqui que, tudo o que implique uma alteração substancial e funcional da via, terá de ser feito mediante o Município.

A colocação da questão quanto ao domínio público rodoviário de freguesia mostra-se a propósito da consagração de *caminhos vicinais*, categoria que a doutrina veio associando ao domínio público da freguesia<sup>67</sup>. Dentro desta categoria, estabelecia-se a distinção entre caminhos municipais e caminhos vicinais. Enquanto os caminhos públicos municipais se destinavam ao trânsito automóvel, por sua vez os caminhos vicinais destinavam-se ao trânsito rural e conseqüentemente encontram-se a cargo das Juntas de Freguesia do local onde se situam. Deste modo, poderá concluir-se que os caminhos vicinais se encontram efetivamente sobre a competência da freguesia. No entanto, não se poderá concluir pela existência de um domínio público rodoviário de freguesia, quando só o Município detém um verdadeiro domínio autónomo na rede rodoviária local, pois só a este que compete “*o planeamento, a gestão e sobretudo, a realização de investimentos no plano da rede viária*”<sup>68</sup>.

Constitui um dever do Município elaborar e manter atualizado o seu cadastro dos bens móveis e imóveis, embora este dever esteja afeto ao presidente da câmara, a administração do domínio público municipal encontra-se a cargo da Câmara Municipal, nos termos do disposto no artigo 33.º, n.º 1 alínea gg) do RJAL. Assim como também é da competência da Câmara Municipal a análise e aprovação no que concerne às alterações de implantação dos caminhos<sup>69</sup>, em primeiro lugar porque fazem parte do domínio público municipal, e é da competência da Câmara administrar o mesmo, nos termos do disposto no artigo 33.º, n.º 1, alínea qq) do RJAL. E em segundo lugar, porque lhe

---

<sup>66</sup> Cf. Parecer Jurídico n.º DSAJAL 51/16 - Estradas e Caminhos municipais, de 09 de março de 2016, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, acessível em [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_pareceres&view=details&id=2225&Itemid=45](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_pareceres&view=details&id=2225&Itemid=45)

<sup>67</sup> Neste sentido, cf. JOSÉ SARDINHA, *Domínio Público Autárquico, Caminhos Públicos e Direito de Propriedade Privada*, in *Estudos de Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território*, Lisboa, 1997, p.418.

<sup>68</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “O Âmbito do Domínio Público Autárquico”, in *Estudos em homenagem...* op. cit., p.172; e ainda da mesma autora, “Direito do domínio público”, in *Tratado de Direito...* op. Cit., p. 80

<sup>69</sup> Cf. Parecer Jurídico n.º DSAJAL 51/16 - Estradas e Caminhos municipais... op. Cit.

competete criar, construir e gerir as redes de circulação sob administração municipal, ao abrigo do artigo 33.º, n.º 1, alínea ee), do RJAL.

No entanto, o poder conferido à Câmara Municipal não é pleno, uma vez que esse poder de administração do domínio público municipal não integra o poder de afetação ou desafetação dos bens. No que concerne aos poderes de afetação do município, é da competência da Assembleia Municipal, operando por meio de proposta da câmara municipal, nos termos do disposto no artigo 25.º, n.º 1, alínea q) do RJAL.

### **3.3 Domínio público rodoviário estadual**

Um dos pontos-chave que configura o domínio público rodoviário é a separação entre a sua titularidade e a gestão/exploração da rede<sup>70</sup>.

No que se refere ao domínio rodoviário estadual, atualmente, a gestão da rede rodoviária nacional encontra-se sob administração de uma empresa pública sob forma de sociedade anónima – a Infraestruturas de Portugal, S.A., embora a titularidade continue a pertencer ao Estado.

O modelo de administração rodoviária português foi evoluindo ao longo dos anos, atravessando vários modelos organizacionais, em 1927 deu-se a criação da Junta Autónoma de Estradas (JAE), organismo pertencente à Administração Central e foi a primeira instituição pública com funções de coordenação e integração da administração rodoviária. Em 1999, surge a criação de uma sociedade anónima especializada que reunia, três institutos rodoviário - o IEP (Instituto das Estradas de Portugal), o ICOR (Instituto para a Construção Rodoviária) e o ICERR (Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária)<sup>71</sup>. Em 2002, acaba por operar a fusão daqueles três institutos numa só entidade – o Instituto das Estradas de Portugal – extinguindo-se o ICOR e o ICERR, ocorrendo a transferência de todas as respectivas atribuições e competências para o IEP. A fusão sucede com o intuito de “*melhor assegurar o exercício dos deveres do Estado no*

---

<sup>70</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Direito do domínio público”, in *Tratado de Direito Administrativo ... op. Cit.*, p. 76

<sup>71</sup> Cf. Informação disponível e acessível em <http://www.infraestruturasdeportugal.pt/sobrenos/historico/ep>, consultado em 17/05/2019.

*domínio do planeamento estratégico e operacional da rede rodoviária nacional e na procura e gestão de recursos*”<sup>72</sup>. Até que em 2004, o IEP se transforma numa entidade pública empresarial - EP- Estradas de Portugal, E.P.E. Estas sucessivas alterações surgiram sempre com o intuito de melhorar os resultados das atribuições e prossecuções do interesse público e com vista a garantir maior subsistência dos seus recursos.

Até que em 2007, surge um novo paradigma do relacionamento do Estado com o sector das infraestruturas rodoviárias, e neste âmbito a EP- Estradas de Portugal, E.P.E. transforma-se na EP- Estradas de Portugal, S.A., uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, como decorre dos termos nos disposto no artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 374/2007 de 7 de Novembro. Que tem por objeto “*a concepção, projecto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional, nos termos do contrato de concessão que com ela é celebrado pelo Estado.*”, nos termos do artigo 4.º do Decreto-Lei.

Assim, a EP- Estradas de Portugal, S.A. surgiu de modo a dar um novo estímulo no movimento de redefinição da intervenção do papel do Estado no sector das infraestruturas rodoviárias, mediante a implementação de um novo modelo gestão, com intuito de promover a afetação dos recursos de uma forma mais eficiente, promovendo, assim, a aproximação dos seus operadores junto do mercado.

Mas as sucessivas mudanças e alterações não se ficaram por aqui, e eis que em 2015 se dá uma nova fusão, e a EP - Estradas de Portugal, S.A. é incorporada na Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.E. - dando origem a uma nova sociedade anónima, a Infraestruturas de Portugal, S.A. (de ora em diante designada de IP, S.A.). A IP, S.A. reúne os dois setores ferroviário e rodoviário, tendo subjacente princípios de qualidade, economia e eficiência, com vista à prossecução do interesse público.

A Infraestruturas de Portugal, S.A. é, atualmente, a entidade que detém o privilégio de exploração de quase toda a rede rodoviária nacional, tem como único acionista o Estado Português e encontra-se, atualmente, sob a tutela do Ministério do Planeamento e das Infraestruturas e Ministério das Finanças<sup>73</sup>. Citando

---

<sup>72</sup> Como decorre do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 227/2002, de 30 de Outubro.

<sup>73</sup> Cf. Informação disponível e acessível em <http://www.infraestruturasdeportugal.pt/sobre-nos>, consultado em 17/05/2019.

LUÍS FARINHA<sup>74</sup>, “*Quanto à concessão, no caso da IP, importa atender a que a empresa é concessionária do Estado e, ela própria celebra contratos de subconcessão; celebra contratos de concessão de construção e exploração e de concessão de uso privativo. Consequentemente, tem especial importância a distinção da concessão de uso privativo de bens do domínio público, que constitui uma mera licença de uso ou aproveitamento e só impropriamente se designa por concessão, da concessão de exploração do domínio público que opera a transferência de poderes de gestão dos bens do domínio público para o concessionário. A IP celebrou contratos de subconcessão relativos a determinados troços de estrada e, bem assim, à exploração da capacidade da rede de telecomunicações na parte que não se mostra necessária para a operação das redes de infraestruturas de transporte sob sua administração*”.

Do artigo 12º n.º 1 e 2 do Decreto-Lei 91/2015 de 29 de Maio, resulta que “*Compete à IP, S. A., relativamente às infraestruturas rodoviárias e ferroviárias nacionais sob sua administração, zelar pela manutenção permanente das condições de infraestruturização e conservação e pela segurança da circulação ferroviária e rodoviária.*

2 — *Para o desenvolvimento da sua atividade principal, a IP, S. A., detém os poderes, prerrogativas e obrigações conferidos ao Estado* (sublinhado nosso) *pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis designadamente no que respeita: k) À responsabilidade civil extracontratual, no exercício dos respetivos poderes públicos;*

Ora, será a Infraestruturas de Portugal, S.A., enquanto representante do Estado, e enquanto gestora da rede no domínio das infraestruturas rodoviárias<sup>75</sup>, que irá responder pelos danos resultantes da ocorrência de acidentes que estejam na origem de má conservação ou de falta de sinalização quando existam anomalias na via pública, como resulta de várias decisões jurisprudenciais.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Cf. LUÍS MIGUEL PEREIRA FARINHA, “*A gestão das infraestruturas dos transportes terrestres*”, in Revista E-Pública, Vol. 5, N.º 1, Janeiro, 2018, (122 -155), p. 132 disponível e acessível em <http://e-publica.pt/volumes/v5n1/pdf/a7n1v5.pdf>.

<sup>75</sup> Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 05-05-2015, Relator Falcão de Magalhães, pesquisável em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/ea9e86dbf072aaa980257e4300509226?OpenDocument>

<sup>76</sup> Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 04-04-2006, Relator Rosendo José, pesquisável em [http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1d443beffc81c719802571550039ea12?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0.responsabilidade,estradas,de,portugal#\\_Section1](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1d443beffc81c719802571550039ea12?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0.responsabilidade,estradas,de,portugal#_Section1)

Sendo certo que grande parte dessa área é exercida sob gestão direta, incluindo as estradas desclassificadas, mas que ainda não foram transferidas para a jurisdição municipal. A restante área está sob gestão indireta da IP, S.A., área essa, correspondente às ex-SCUT (regime de portagem sem cobrança aos utilizadores), tratando-se da rede sub-concessionada a cargo de outras entidades.

Mas para que possamos desenvolver a questão da concessão e os deveres de conservação e fiscalização adstritos às concessionárias, é importante fazer a distinção entre a concessão de utilização privativa do domínio público e a concessão de exploração de bens dominiais.

### **3.4 Concessão da utilização privativa no domínio público rodoviário**

Na concessão de utilização privativa do domínio público, o bem continua a ser gerido pela administração e o seu concessionário é um simples utilizador, isto é, não existe transferência dos poderes da Administração Pública para o concessionário. Por sua vez, na concessão de exploração os poderes que a Administração detinha, nomeadamente poderes de gestão e fiscalização do bem dominial são transferidos para o concessionário. Substituindo e ocupando o lugar que pertence à Administração. Contudo, a titularidade do bem dominial nunca se transfere, embora o concessionário se passe a substituir à Administração na gestão e fruição do bem.<sup>77</sup> Pertencendo sempre à Administração os direitos que lhe são inerentes e exclusivos enquanto titular do bem dominial. Pelo que os poderes de desafetação dominial, nunca serão transferidos para o concessionário, como refere MARCELLO CAETANO<sup>78</sup> “*o concessionário atua em nome e em lugar da administração pública, nos termos com esta pactuados e sob a sua fiscalização (...)*”. No mesmo sentido, ANA GOUVEIA MARTINS<sup>79</sup>, “*O concessionário de exploração do*

---

<sup>77</sup> Cf. neste sentido, ANA GOUVEIA MARTINS, “*As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público...* op. cit., p. 84.

<sup>78</sup> Cf. MARCELLO CAETANO, “Algumas notas para a interpretação da lei n.º 2015”, in *O Direito*, Ano XCIII, 1961, p. 96.

<sup>79</sup> Cf. ANA GOUVEIA MARTINS, “*As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público...*, op. cit., p. 84.

*domínio público é um gestor do bem ou parcela do domínio público por via de uma delegação de funções públicas.”*

No que concerne à concessão de exploração do domínio público, esta pode ocorrer por acto ou contrato administrativo ou ainda por diploma legislativo. Confere ao concessionário “*não apenas o direito à utilização e aproveitamento económico dos bens mas também os direitos secundários relativos à gestão dominial, mantendo-se apenas na esfera da administração concedente os poderes primários próprios e exclusivos da titularidade dominial*”<sup>80</sup>. Por poderes primários, a jurisprudência do Tribunal Constitucional determina como sendo “*poderes inerentes à dominialidade que não podem ser subtraídos ao seu titular sem se ofender o fim e a função pública que justifica a dominialização do bem (...) que respeitem à integridade e soberania do Estado*”<sup>81</sup>.

Entenda-se que “*a transferência daqueles "poderes primários" para as regiões autónomas «ofenderia a dominialidade estatal necessária do bem em causa*”<sup>82</sup>. Assim, entende a jurisprudência que poderes primários são poderes privativos dos titulares dos bens dominiais, enquanto que os poderes secundários são susceptíveis de transferência para outra entidade.

Deste modo, mesmo quando ocorre um contrato de concessão de exploração, a Administração Central reserva para si os direitos primários, como por exemplo o poder de desafetação dominial<sup>83</sup>. Assim, embora as concessionárias detenham o total poder de gestão, uso e fruição, retirando para si os proveitos económicos do bem, nunca poderão proceder à desafetação do bem, pois este é um poder exclusivo da titularidade dominial detido pela Administração. Uma vez que, para as concessionárias são apenas transferidos os poderes secundários, não estando confiados “*os poderes, que, incluídos no conteúdo do direito de propriedade pública, se destinem a alterar a situação jurídica dos bens.*”<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> Cf. ANA GOUVEIA MARTINS, “*As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público...*”, op. cit., p. 85.

<sup>81</sup> Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 315/2014, de 15 de Maio, processo n.º 408/12, acessível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/25343679/details/maximized?emissor=Tribunal+Constitucional&types=JURISPRUDENCIA&search=Pesquisar>

<sup>82</sup> Cf. RUI MEDEIROS, TIAGO DE FREITAS e RUI LANCEIRO, *Enquadramento da Reforma do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, Dezembro de 2006, pág. 190

<sup>83</sup> Cf. ANA GOUVEIA MARTINS, “*As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público...*”, op. cit., p. 85

<sup>84</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Os Direitos da Região Autónoma dos Açores sobre as Zonas Marítimas Portuguesas*, Coimbra, Julho de 2016, acessível e disponível em <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7>

Como defende ANA RAQUEL MONIZ<sup>85</sup> “*para os titulares estão reservados os poderes que contendem com a consistência ou a subsistência do estatuto da dominialidade, em especial os actos de aquisição e extinção do domínio público, bem como aqueles que, dependendo da vontade dos titulares, implicam uma mutação dominial subjectiva.*” A autora explica que àqueles deverão ainda acrescentar-se os poderes de classificação e delimitação, que correspondem ao exercício de poderes de autotutela. Sendo certo, que no que respeita à defesa dos bens dominiais deverá inserir-se também os poderes de gestão, poderes estes, que são susceptíveis de serem transferidos para outras entidades como já foi referido. Assim, afirma a autora que “*a classificação e a delimitação levam sempre implícita uma decisão sobre o estatuto ou sobre os limites de determinado bem (dominial), decisão essa que se deve considerar reservada ao titular*”<sup>86</sup>.

Portanto, e no âmbito do domínio rodoviário, à luz do n.º 1 do artigo 49.º do EERRN, a competência referente à decisão sobre pedidos de utilização privativa cabe à administração rodoviária, ou seja, à *Infraestruturas de Portugal, S.A.* Utilizando as palavras do legislador, “*a administração rodoviária é competente para decidir sobre os pedidos de utilização privativa do domínio público integrado na área de jurisdição rodoviária, e respetiva duração (...)*”.

No entanto, o legislador não se fica por aqui, conferindo também à *Infraestruturas de Portugal, S.A.*, a “*competência da administração rodoviária referida no n.º 1 pode ser delegada, com a faculdade de subdelegação, em entidades terceiras com a responsabilidade de gestão de estradas.*”, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 49.º do diploma.

Com efeito, a autora<sup>87</sup> refere três afirmações fulcrais, a primeira sobre o facto de o domínio público “*conviver com a atribuição a entidades terceiras (diferentes do titular dominial) do poder de concessão de usos privativos;*” A segunda afirmação, refere-se ao facto dessa atribuição “*ocorrer no contexto mais amplo da delegação de toda a*

---

[a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634842734d5463354c56684a53556c664d5449756347526d&fich=pp1179-XIII\\_12.pdf&Inline=true](https://www.derecho.com.br/wp-content/uploads/2018/07/4d5463354c56684a53556c664d5449756347526d&fich=pp1179-XIII_12.pdf&Inline=true), p. 38

<sup>85</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Direito do domínio público”, in *Tratado de Direito Administrativo...* op. Cit., pp. 112 e 113, e ainda da mesma autora, *Os Direitos da Região Autónoma...* op. Cit., p. 36

<sup>86</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Direito do domínio público”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial...* op. cit, pp. 111 e ss.

<sup>87</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Os Direitos da Região Autónoma...* op. cit., p. 58

*exploração do bem dominial (correspetiva da cisão entre titularidade e gestão);” E por fim, o facto de a “concessão de usos privativos integrar, indubitavelmente, os poderes secundários.”*

#### **4. Jurisdição das Estradas**

##### **4.1. A quem compete o exercício dos deveres de conservação em caso de ocorrência de danos?**

Imagine-se o caso concreto, ao percorrer uma estrada, em que o automóvel embate numa cavidade, que não se encontra sinalizada, provocando vários danos, tais como o rebentamento de um pneu. Quem deverá providenciar a reparação dos danos provenientes da violação do dever de conservação daquela estrada? A quem cabe o cumprimento daqueles deveres? Ao Estado, enquanto proprietário dos bens do domínio de circulação? Ou às Autarquias locais?

Referentemente às estradas que integram a rede rodoviária nacional – as autoestradas, itinerários principais e itinerários complementares e estradas nacionais, o EERRN prevê no artigo 11º, n. º4, que são responsáveis pela conservação das estradas que se encontram sob a sua gestão, as entidades gestoras das infraestruturas rodoviárias. No entanto, a incerteza sobre a jurisdição de algumas estradas, a que subjaz o facto de se encontrarem em zonas de limite e fronteira dos domínios do município tem suscitado diversas questões controversas. A primeira questão que suscitamos é se as estradas que não se integram no âmbito do domínio público rodoviário estadual devem ser classificadas automaticamente como pertencentes ao domínio público e gestão pública municipal?

Vejamos o caso em concreto:

*«Foi apresentada queixa pela proprietária de um automóvel ligeiro de passageiros que, em 23-06-2012, ao circular na chamada Descida das Vacas da estrada identificada embateu em cavidade não sinalizada, de onde resultou o rebentamento de um pneu.*

*Desde então percorreu um penoso itinerário de conflitos negativos acerca da jurisdição sobre aquela via de comunicação e acerca do dever de providenciar pela sua adequada conservação.*

*O município de Almada afirma perentoriamente que a estrada não integra nem nunca integrou a rede de estradas e caminhos municipais, considerando-se alheio à sua conservação e reparação.*

*A estrada não foi construída pelo município nem a expensas do município. Jamais foi objeto de transferência dominial pelo Estado, pela extinta Junta Autónoma de Estradas ou por alguma das entidades que lhe foram sucedendo. Tão-pouco foi alguma vez outorgado contrato de exploração desta via nem confiada a conservação do pavimento e das bermas ao município.*

*Embora os serviços do município tenham afixado sinalização rodoviária na dita estrada, agiram estritamente em gestão de negócios, de modo a conter os riscos que a intensa circulação automóvel comporta para a segurança rodoviária. Fizeram-no simplesmente porque nenhuma autoridade pública se dispôs a fazê-lo.*

*Este percurso não surge expressamente identificado no plano dos caminhos municipais, aprovado pelo Decreto-lei n.º 45 552, de 30 de janeiro de 1964, na vasta tabela que descreve as vias municipais do distrito de Setúbal. »<sup>88</sup>.*

Neste âmbito, o ónus de conservação pertence à administração rodoviária estadual, uma vez que, quando a estrada é transferida para a rede de caminhos municipais tem de estar apta para utilização, isto é, antes de integrar o domínio rodoviário municipal deverá ser submetida a intervenções de conservação tal como resulta do artigo 13º do PRN<sup>89</sup>.

Todavia, não podemos concordar com esta decisão, parece-nos que a circunstância de uma estrada não integrar a rede rodoviária nacional, não consubstancia o facto de, por si só, integrar automaticamente o domínio público municipal, sem que tenha ocorrido

---

<sup>88</sup> Cf. “Recomendação n.º6/A/2015, Domínio público – estrada sem jurisdição conhecida – deveres de conservação”, in *Provedor de Justiça*, acessível em <http://www.provedor-jus.pt/?action=5&idc=67&idi=15662>.

<sup>89</sup> Decreto-Lei 222/98 de 17 de julho.

qualquer ato de mutação dominial. As vias rodoviárias constituem uma universalidade pública, na medida em que integram a sua faixa de rodagem e as respectivas bermas, e como tal *afectadas ao mesmo fim de utilidade pública*<sup>90</sup>, não sendo por isso automaticamente excluídas do domínio estadual<sup>91</sup>.

Vejamos a situação, um município, através do qual se cruze uma estrada, em que esta prossiga atribuições nacionais, não podemos declarar que essa estrada faça parte da rede viária local.<sup>92</sup> Quando ocorrem estas situações, o Provedor de Justiça<sup>93</sup>, entende que “(...) *uma estrada que é por natureza parte do domínio público (alínea d), do n.º 1 do artigo 84º da Constituição), é também parte do domínio público do Estado, sempre que a lei não disponha em contrário (n.º 2).*” Se o Estado prevê que todos os imóveis *res nullius* integram o seu património, nos termos do disposto do artigo 1345º do CC, então os bens do domínio público que não constem como pertencentes ao domínio local, consideram-se como bens do domínio estadual.

Repare-se que não estamos a adotar aqui o regime de direito privado, uma vez que são regimes jurídicos distintos e autónomos, como preconiza o MARCELLO CAETANO.<sup>94</sup> Não obstante, perfilhamos o entendimento de ANA RAQUEL MONIZ<sup>95</sup>, no sentido de que as disposições de direito privado se aplicam aos bens dominiais quando a solução para o caso concreto não possa decorrer dos princípios administrativos.

Ainda no mesmo sentido, tem vindo a ser discutido na jurisprudência<sup>96</sup>, a situação entre troços viários que se confundem entre o domínio das estradas municipais e das regionais e que devido ao facto de já não constarem do plano nacional, deixa de se verificar a sua manutenção. O que tem vindo a ocorrer é que na falta dessa manutenção, os municípios procedem à sua conservação, no entanto sem que decorram os devidos protocolos de transferência das estradas regionais para a alçada dos municípios. Ora, um Município não poderá ser responsável pela omissão de um dever que compete ao Estado.

---

<sup>90</sup> Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, op. cit., p. 866.

<sup>91</sup> Cf. “Recomendação n.º 6/A/2015, cit.

<sup>92</sup> Cf. “Recomendação n.º 6/A/2015, cit.

<sup>93</sup> Cf. “Recomendação n.º 6/A/2015”, cit.

<sup>94</sup> Cf. MARCELLO CAETANO, *Manual...*, op. cit., p. 868

<sup>95</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público – O Critério...* op. cit., p. 377

<sup>96</sup> Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 04-04-2006, Relator Rosendo José, acessível em [http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1d443beffc81c719802571550039ea12?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0.responsabilidade,estradas,de,portugal#\\_Section1](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1d443beffc81c719802571550039ea12?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0.responsabilidade,estradas,de,portugal#_Section1)

O Município apenas poderá ser responsabilizado pela omissão das estradas que constem do seu plano municipal.

Considerar que haja uma mutação dominial das infraestruturas rodoviárias que não integrem o Plano Rodoviário Nacional, classificando-as como domínio público municipal sem a existência de um acordo entre ambas as pessoas colectivas não nos parece ser aceitável. Sendo certo que, existindo uma estrada cuja jurisdição se encontra desconhecida, deve considerar-se o Estado como legítimo proprietário, ficando encarregue do dever de promover as diligências necessárias à sua conservação e manutenção. Porquanto, o EERRN apenas considera como integrantes da rede rodoviária nacional, nos termos do artigo 2.º, n.º 2 alínea b), as estradas nacionais desclassificadas e que ainda não foram entregues aos municípios. Porém, não raras vezes, como se pode aferir do exemplo anteriormente descrito, aquela tutela por parte do EERRN não deveria contemplar somente as estradas nacionais, sendo que existem outras estradas alvo de desclassificação mas que por ausência de formalidade ainda não se encontra na esfera patrimonial do município.

Tendo sido concluído referente ao caso exposto, que a circunstância daquela estrada não se encontrar sob jurisdição da antiga EP – Estradas de Portugal, S.A., “*não afasta o seu estatuto dominial nem impede a direta jurisdição pelo Estado*”<sup>97</sup>.

Pois, “*o conceito de domínio público rodoviário do Estado, hoje claramente definido na alínea n), do artigo 3.º, do Novo Estatuto das Estradas Nacionais, permite reconhecer sem demasiadas subtilidades que o seu âmbito se estende bastante além do universo designado Rede Rodoviária Nacional. O carácter unitário do Estado (artigo 6.º da Constituição) não se reduz ao campo legislativo, antes conhece projeção ampla no direito administrativo e, em especial, na delimitação do domínio público do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, nos casos em que a lei (n.º 2 do artigo 84.º da Constituição) tenha deixado em branco algum aspeto. Não sendo aceitável a existência de uma via rodoviária em utilização sem que se conheça o responsável pela sua conservação, valem as razões que determinam a presunção de pertencerem ao património do Estado os imóveis sem dono conhecido.*

---

<sup>97</sup> Cf. “Recomendação n.º 6/A/2015”, cit.

*Por imperativos de segurança, deve a referida estrada ser objeto de beneficiação e deve ser reconhecida expressamente a sua afetação ao domínio público do Estado, sem prejuízo de ulteriormente poder vir a ser confiada a gestão a uma entidade com atribuições especiais.”<sup>98</sup>*

## **4.2 Excurso jurisprudencial**

O Supremo Tribunal Administrativo<sup>99</sup> pronunciou-se no sentido de que “as estradas são bens do domínio público por «destinação pública», e não por natureza, daí que estradas que integravam o domínio público estadual possam passar a integrar o domínio público municipal; Esta mutação dominial implica a desclassificação da estrada como nacional e a sua classificação como estrada municipal, e tem de ser feita pelo legislador; Uma «estrada nacional», desclassificada enquanto tal pelo PRN/85, mostra-se classificada como «estrada municipal» pelo próprio PRN/85.”.

Vejamos o acórdão, através do qual se encontra subjacente o conflito sobre a desclassificação legal de uma estrada do domínio público rodoviário estadual. No caso em questão o Município de Ourém demandou a Junta Autónoma de Estradas, entidade responsável à data pelo domínio rodoviário do Estado, com o intuito de aferir se os troços rodoviários tinham sido validamente transferidos para o domínio rodoviário do município, ou se ainda pertencia ao domínio público rodoviário do Estado:

*“Como vimos, o «título» da eventual «mutação dominial» em causa é constituído pelo «Auto de Transferência» celebrado em 15.03.1993 entre a JAE e o MO. Tal auto de transferência surge enquadrado no «Acordo de Colaboração» celebrado cerca de três meses antes [02.12.1992] entre o MO, a CCRL/VT e a JAE, sendo que este último, por*

---

<sup>98</sup> *Ibidem.*

<sup>99</sup>Vide Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 27-10-2016, Processo n.º 01048/15, Relator José Veloso, pesquisável em [http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8ed722364f90e76c80258060005a1f36?OpenDocument&ExpandSection=1#\\_Section1](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/8ed722364f90e76c80258060005a1f36?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1)

*seu lado, se apresenta enquadrado pelo «Despacho Conjunto» publicado em 09.05.1991, proferido na vigência e com a invocação expressa do DL nº380/85, de 26.09 [PRN/85].*

*Da «interpretação e da concatenação» dos textos destes instrumentos jurídicos resulta que através do «Acordo de Colaboração» celebrado entre o MO, a CCRL e a JAE se pretendeu dar corpo a um pacto de colaboração visando a realização de obras de reabilitação do troço estradal em causa, com o fim da sua sequente entrega ao MO. E este acordo vigoraria entre a data da sua homologação pelo respectivo Secretário de Estado - 26.01.1993 - e a data da recepção provisória da obra, que ocorreu em 25.07.1993.*

*Já com o «Auto de Transferência», celebrado em 15.03.1993, cerca de 4 meses antes de ter sido lavrado o auto de recepção provisória da obra de reabilitação, não se pretendeu apenas afectar o troço estradal à gestão autárquica, uma vez que o MO seria o «dono da obra», mas antes «transferir a estrada» do domínio público do Estado para o domínio público municipal.*

*Esta transferência, diz-se no auto, é feita nos termos do DL nº380/85, de 26.09 [PRN/85], e do ponto 12 do «despacho conjunto», «e uma vez que esta estrada foi desclassificada como nacional, havendo interesse em que seja mantida como via de comunicação ordinária». E incluiu no seu «objecto» «a plataforma de estrada e seus taludes, as obras de arte integradas neste troço, todos os elementos de sinalização e demarcação existentes ao longo do traçado e, bem assim, as árvores e arbustos radicados na zona da estrada e suas parcelas sobrantes». Ou seja, teve um objecto próprio de transferência dominial, e não um objecto próprio de mera afectação gestonária para obras.*

*O que está bem patente, ainda, em sede de «auto de recepção definitiva» da obra, lavrado em 23.03.1998, e assinado, note-se, pelos representantes do MO e da sociedade adjudicatária.*

*Essa transferência ocorreu - embora não tenhamos esta data concretamente apurada nos factos assentes - na altura do acordo dado pela JAE à adjudicação da obra, e teve sobreposto o acordo de colaboração celebrado entre a JAE, a CCRL/VT e o MO, até à recepção provisória da mesma.*

*Sendo a finalidade, assumida, do auto celebrado em 15.03.1993, a de transferir a estrada OURÉM-PELMA - anterior EN356 - do domínio público do Estado para o domínio público municipal, do MO, importa agora saber «se o poderia ter feito sem lesar a lei constitucional e ordinária».*

*Já vimos que o PRN/85 individualiza nos seus três anexos quais as estradas nacionais: no anexo I as estradas nacionais da rede fundamental; no anexo II as estradas nacionais da rede complementar; no anexo III a outras estradas nacionais. E já verificamos que a estrada OURÉM-PELMA, que integrava a EN356, deixou de ser aí prevista, nomeadamente no anexo III referido. E nem voltou a ser integrada nos anexos referentes às redes rodoviárias nacional e regional do PRN/98.*

*Isto significa que a estrada em causa deixou, no PRN/85 e PRN/98, de integrar o elenco das «estradas nacionais». Doutro modo: foi desclassificada como estrada nacional.*

*Assim sendo, como cremos ser, deverá ser feita uma interpretação restritiva do artigo 13º nº2 do DL nº380/85, quando, a respeito do diploma regulamentador da rede municipal, que nunca chegou a ser publicado, diz que dele «constarão as estradas nacionais a desclassificar, que se integrarão na rede municipal em consequência do plano rodoviário nacional contido no presente decreto-lei» [itálico nosso].*

*Ora, realmente, só faz sentido que essas «estradas nacionais a desclassificar» sejam outras ainda não «desclassificadas», isto é, outras que ainda integram os anexos individualizantes do PRN/85, e não aquelas que deles já não constam.*

*Daí que a falta de publicação desse diploma regulamentador da rede municipal, que devia ter sido aprovado pelo Governo no prazo de 6 meses após a entrada em vigor do PRN/85, não deixe «classificado» como estrada nacional o troço ora em causa, pois que resultou «desclassificado», enquanto tal, pela sua ausência nos anexos das estradas nacionais ao PRN/85.*

**Mas ser «desclassificada» como estrada nacional não significa, sem mais, ser «classificada» como estrada municipal.** *E isto, desde logo, porque o artigo 84º nº2 da CRP, impõe que seja «a lei» a definir quais são os bens «que integram o domínio próprio das autarquias locais», o que se compatibiliza mal, a nosso ver, com uma mera definição por exclusão. **Até porque se determinada estrada não integra a rede rodoviária nacional***

**isso não significa que tenha de integrar necessariamente a rede rodoviária municipal, porquanto poderá deixar de interessar, pura e simplesmente, a sua manutenção para a circulação.** (sublinhado nosso)

*Acontece que o legislador do PRN/85, ciente desta necessidade de classificação pela positiva pretendeu, na parte final do referido n.º2 do artigo 13.º, evitar esta dificuldade, esclarecendo que tais estradas - desclassificadas como nacionais - «se integram na rede municipal em consequência do PRN contido no presente decreto-lei».*

*Temos, portanto, que é por força do diploma legal em referência - DL n.º380/85, de 26.09 - que as estradas nacionais ausentes dos seus três anexos não só são «desclassificadas» como estradas nacionais, como são, ope legis, «classificadas» como estradas da respectiva rede municipal. Aliás, não poderia aceitar-se que uma estrada pública não fosse de ninguém, o que em boa verdade ocorreria no período entre a entrada em vigor do PRN/85 e a «legislação complementar» que nele é prevista [artigo 13.º].*

*E deste modo, a estrada OURÉM-PELMA, desclassificada como estrada nacional pelo PRN/85, foi «classificada» como estrada da «rede rodoviária municipal» em consequência do próprio PRN/85, reduzindo-se o auto de transferência, lavrado em 15.03.1993, a mero auto de entrega pela JAE e de recebimento pelo MO, da posse de um bem que já tinha sido transferido ex vi legis para o domínio público rodoviário do MO.*

*O que se mostra, bem vistas as coisas, em perfeita sintonia com o artigo 166.º do EEN na altura vigente - Lei n.º2037, de 19.08.1949 [ponto 4 supra] - e segundo o qual, como já citamos, «Os troços de estradas nacionais que, em virtude da execução de variantes ou por qualquer outro motivo, deixarem de fazer parte da rede de estradas nacionais e convenha manter como vias de comunicação ordinária, serão entregues pelo Estado, devidamente reparados, às câmaras municipais respectivas [...]».*

*Resta uma última «questão»: a de saber se, em termos constitucionais, assim podia ter sido feito. Isto é, se o Governo, no uso da sua competência legislativa própria, poderia ter «transferido» do domínio público do Estado [ver artigo 4.º alínea h) do DL n.º477/80, de 15.10] para o domínio público municipal a estrada em referência - parte da antiga EN 356.*

*Usando a qualificação da doutrina<sup>100</sup>, estamos perante um bem do domínio público «por destinação pública», e não de um «bem reservado», sendo certo que a aplicação do regime de determinada dominialidade pública só tem sentido até onde se justificar a garantia da respectiva função pública.*

*Quer-se com isto dizer que no âmbito da dominialidade por destinação pública, a «estrada» que em certo momento e circunstância histórica se justificava estar integrada no domínio público estadual poderá, porque passou a conformar-se mais com a «satisfação de interesses de populações locais», passar para a área geográfica e material do domínio público rodoviário municipal. (sublinhado nosso)*

*O artigo 84º, nº2, da CRP, impõe, como vimos, que seja a «lei» a definir quais os bens que «integram» cada um desses «domínios públicos», do Estado, das regiões autónomas, e dos municípios, bem como «o seu regime, condições de utilização e limites». Também para a «lei» é remetida, agora pela alínea f), do nº1, desse artigo 84º, a possibilidade de se dominializarem outros tipos de bens para além dos enumerados nas outras alíneas desse nº1.”*

No acórdão *supra* citado, o Tribunal acaba por condenar o Município, dando razão à tese da entidade administrativa central, à data Estradas de Portugal E.P.E., atual Infraestruturas de Portugal S.A., com a justificação de que a estrada em questão, deixou de integrar o domínio público rodoviário do Estado Português, e conseqüentemente deixou de estar a cargo da autora nos autos, passando assim a integrar na gestão pública do Município. Considerando assim, que os *troços de estrada objecto de «autos de transferência» foram eficaz e validamente transferidos do domínio público rodoviário do Estado para o domínio público municipal.*

Ora, não podemos aceitar, nem acolher o entendimento subjacente naquele aresto, porquanto, e tal como sublinhamos no excerto retirado, se uma estrada deixa de integrar

---

<sup>100</sup> Citando a referencia do acórdão, “A doutrina vem distinguindo entre «bens do domínio público material, ou por natureza», e «bens do domínio público formal, ou por determinação da lei», Cf. Ana Raquel Gonçalves Moniz, “O Âmbito do Domínio Público Autárquico”, in *Estudos Em Homenagem do Professor Doutor Marcello Caetano, FDUL, 2006, páginas 153 a 182; Ou, entre «bens reservados» e «bens de destinação pública», neste sentido Cf. Bernardo A. Azevedo, Linhas fundamentais por que se rege a disciplina jurídico normativa aplicável à constituição, gestão e extinção dos bens públicos, CEJUR, Junho de 2006, páginas 41 a 58: “Enquanto os primeiros possuem uma indefectível ligação com a identidade do Estado português, não podendo deixar de se encontrar na propriedade pública estadual porque a qualidade de coisa pública está in rebus ipsis - a título de exemplo, o domínio marítimo, hídrico, geológico - os últimos são bens vocacionados «para servir um escopo de interesse público» - a título de exemplo, as estradas, caminhos-de-ferro, aeroportos.”*

a rede rodoviária, deixando de reunir as características para que continue a pertencer ao domínio rodoviário nacional, isso não significa que tenha de forma obrigatória de ingressar na rede viária municipal.

O que se verifica muitas vezes, é que os Municípios tendem a proceder à manutenção daquelas, nomeadamente tapando buracos no troço rodoviário ou colocando sinalização para alertar os utentes da via da existência dos mesmos, simplesmente porque entidade estadual responsável, isto é a *Infraestruturas de Portugal, S.A.*, não o faz, como refere o Acórdão<sup>101</sup> seguinte, no entanto o Município acabou por ser condenado, uma vez que não demonstrou que a estrada pertencia ao domínio estadual:

*“Na verdade, a Ré pretende eximir-se da sua responsabilidade, única e simplesmente em razão da alegada circunstância de, ao tempo, não serem da sua competência, mas sim da administração central, os deveres de conservação e sinalização do sítio do acidente. Não põe em crise nenhum dos demais requisitos da responsabilidade civil extracontratual que a sentença recorrida deu como assentes e que estiveram na base da sua condenação.*

*Ora, foi dado como provado, na 1ª instância, que a via em cujo pavimento existia o buraco com o qual a viatura embateu, é a Estrada Municipal nº 540, facto que a ser exacto, como bem se referiu na sentença, por força do disposto no art. 2º, nº 1 da Lei 2110 de 19.8.1961 e art. 64º, nº 2, al.f) da LAL, implica que seja imputável à Ré a omissão causal do acidente, por se inscrever no leque das suas competências as de conservar e reparar as estradas municipais e de nelas assegurar as demais condições de segurança do trânsito. Portanto, a pretensão da Ré só poderá ter êxito se lograr demonstrar que aquele facto foi incorrectamente julgado e que, como alega, a estrada em causa é a Estrada Regional nº 257.*

(...)

*Na verdade, de entre os concretos meios probatórios que lhe cumpria especificar e que impunham decisão diversa, não foi além do disposto no DL nº 222/98 de 17 de Julho e da resposta ao quesito 9º. Não indicou qualquer trecho da gravação. Ora, por*

---

<sup>101</sup> Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24/10/2006, Processo n.º 0532/06, Relator Políbio Henriques, acessível e disponível em [http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7bc76ac8e1de115a8025721e00438f28?OpenDocument&ExpandSection=1#\\_Section1](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7bc76ac8e1de115a8025721e00438f28?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1)

*um lado, o facto de no anexo V do citado diploma constar a Estrada Regional nº 257 a ligar Alcácer do Sal a Alcáçovas não significa, só por si, que a ligação entre aquelas localidades seja assegurada por uma única estrada e que esta tenha o enquadramento normativo das estradas da rede rodoviária nacional, conforme o disposto no art. 12º/4 daquele diploma legal. Ademais, no ofício a fls.60 dos autos, o Instituto de Estradas de Portugal informa, em 2 de Dezembro de 2003, que aquele troço de Estrada Regional “nunca foi construído e as vias que hoje asseguram a ligação pertencem às redes municipais” e que “será necessário a elaboração de um Estudo Prévio que fundamente a escolha da solução a implementar, a qual poderá consistir num traçado novo, ou eventualmente, num traçado que se sobreponha total ou parcialmente às vias municipais”, sendo que, “neste caso, tornar-se-á necessário celebrar um protocolo com a autarquia para efeitos de transferência da jurisdição das estradas”.*

*Por outro lado, em relação ao quesito 9º, ficou provado apenas que “na data do acidente a Câmara Municipal de Viana do Alentejo entendia que a estrada em causa se encontrava sob a alçada do Instituto de Estradas de Portugal (IEP), face à publicação do PRN 2000, não obstante não ter celebrado qualquer protocolo de transferência com tal Instituto, mas tapava os buracos dessa estrada já que o IEP não o fazia”, sendo que a Ré não impugna a decisão da matéria de facto neste ponto. Assim, no essencial, comprova-se a inexistência de protocolo a transferir a EN 540 para a alçada do IEP e, no mais, como se refere na sentença, trata-se de matéria do foro da convicção da Ré, que não altera a realidade e, por si só, não faz da via em causa a Estrada Regional nº 257. Improcede, pois, a alegação da Ré.”*

## **Capítulo IV – O Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado no âmbito do domínio rodoviário**

### **5. Responsabilidade civil pelos deveres de conservação e em caso de ocorrência de acidente**

#### **5.1 A Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, e a sua aplicação quanto aos deveres de conservação**

O regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado, procurou colocar em paralelo a Administração e as pessoas de direito privado, uma vez que a Lei 67/2007, de 31 de Dezembro, que aprova o regime da responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas (doravante RRCEE), acaba por se reger através dos princípios gerais decorrentes do direito privado. Prevendo assim a aplicação de princípios gerais da responsabilidade civil – o facto, a ilicitude, culpa, o prejuízo e o nexo de causalidade - no entanto com uma diferença, no âmbito da culpa. Neste caso, não haverá uma culpa pessoal, mas sim uma culpa funcional, que decorre da conduta da pessoa colectiva pública. O Prof. JOÃO CAUPERS<sup>102</sup> refere mesmo a existência de uma culpa “anónima”. Contudo, devemos ressaltar que o conceito de existência de “culpa anónima”, não deverá ser confundido com o termo de impunidade, até porque segundo o autor, *“O que está em causa é a ideia fundamental de que nada do que acontece em nome do Estado e no suposto interesse da colectividade, mediante as acções ou omissões das suas instituições, pode ser imune ao dever de reparar os danos provocados aos particulares. Podem discutir-se as condutas relevantes, os danos ressarcíveis, as circunstâncias, a profundidade, as condições e os limites da reparação; mas o que não pode, em nosso entender, é discutir-se o princípio.”*<sup>103</sup>

Neste âmbito, cumpre essencialmente fazer referência à temática da ilicitude e da culpa, enquanto requisitos necessários da responsabilidade civil decorrente dos danos

---

<sup>102</sup> Cf. JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 5ª edição, Âncora, Lisboa, p.232

<sup>103</sup> Cf. JOÃO CAUPERS, “A Responsabilidade do Estado e Outros Entes Públicos, Capítulo VIII” in *Notas Sobre a Nova Lei da Responsabilidade Civil do Estado*, FDUNL, p.3

causados no exercício da atividade administrativa, constituindo assim o dever de indemnizar, seja por parte da Administração central, autarquias locais, e até mesmo entidades jurídico-privadas, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 5.º do RRCEE.

A ilicitude consiste numa atuação contra a ordem jurídica, e encontra-se prevista no artigo 9.º do RRCEE, considerando-se ilícitas “as ações ou omissões dos titulares de órgãos, funcionários e agentes que violem disposições ou princípios constitucionais (...) ou deveres objectivos de cuidado e de que resulte a ofensa de direitos ou interesses legalmente protegidos.” É desde logo, na referência aos deveres de cuidado que surge a dúvida, como explica TIAGO ANTUNES<sup>104</sup> “*o exemplo dos deveres de vigilância que o ordenamento jurídico faz impender sobre determinados sujeitos (...) trata-se de atribuições jurídicas de proteção de terceiros, mas não de deveres de objetivos de cuidados*”. E é neste ponto que surge a questão sobre o enquadramento dos deveres de vigilância, fiscalização e manutenção do estado da rodovia, sendo a entidade administrativa enquanto vigilante, autora do facto ilícito, ilicitude essa que decorre da omissão dos deveres de vigilância a que se encontrava obrigada. A utilização do termo deveres objetivos de cuidado, poderá, no entanto, dar azo a que surjam questões na sua aplicação, confundindo a ilicitude com o pressuposto da culpa, devido ao juízo de censurabilidade<sup>105</sup>.

No que concerne ao pressuposto da culpa, o RRCEE, contempla no artigo 10.º, duas presunções acerca da culpa<sup>106</sup> como pressuposto da responsabilidade civil por facto ilícito praticado no exercício das funções administrativas. Artigo esse, que acaba por seguir os contornos do Código Civil. Sendo certo, que o legislador previu no seu n.º 2 e 3 do artigo, duas presunções de culpa, no caso do n.º 2 presume-se a existência de culpa leve, a não ser que se demonstre a existência de dolo ou de culpa grave. E no n.º 3 presume-se também a existência de culpa leve, mesmo quando ocorra somente a omissão

---

<sup>104</sup> Cf. TIAGO ANTUNES, “Artigo 9º - Ilicitude”, in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, Coord. CARLA AMADO GOMES, RICARDO PEDRO e TIAGO SERRÃO, Lisboa, 2018, pp. 632-633.

<sup>105</sup> Cf. TIAGO ANTUNES, “Artigo 9º - Ilicitude”, in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência...* op. Cit., p. 634

<sup>106</sup> Cf. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas* Anotado, 2.ª Edição, Coimbra, 2011, pp. 196-209, p. 196, o Autor entende que o artigo 10.º, apresenta “*um tratamento autónomo da culpa, enquanto requisito da responsabilidade delitual da Administração, afastando-se do critério seguido pelo n.º 1, do artigo 4.º, do Decreto-Lei n.º 48.051*”, que se encontra revogado.

dos deveres de vigilância, recaindo sobre a administração o dever de ilidir a presunção<sup>107</sup>. Esta norma assemelha-se em grande parte ao previsto no artigo 493.º do Código Civil, que também permite a inversão do ónus da prova quando ocorra incumprimento dos deveres de vigilância. Contudo, mesmo antes de o preceito referente à responsabilidade pelo incumprimento dos deveres de vigilância se encontrar expresso no n.º 3 do artigo 10.º, já FAUSTO DE QUADROS<sup>108</sup> entendia que “(...) a Administração responde, no quadro da responsabilidade por factos ilícitos, culposos ou não, não só pelos prejuízos que causa diretamente com o seu comportamento, como também por aqueles que provoca pelo não exercício, ou insuficiente exercício, da atividade de vigilância que por lei lhe compete.”

Como explica CARLA AMADO GOMES<sup>109</sup> grande parte das situações em que ocorrem violação dos deveres de vigilância verificam-se “no âmbito da boa manutenção de ruas e estradas, na sinalização de obras nas vias públicas, na execução de obras públicas, na manutenção do parque arbóreo urbano. Aqui deparamo-nos com uma inversão do ónus probandi a cargo da pessoa coletiva a cujo serviço é imputada a responsabilidade pela provocação do dano, o que constitui uma dupla ajuda ao presumível lesado, pois não só o desonera da prova da culpa, como transforma esta em ilicitude – ou seja objetiviza a imputação”. A autora menciona ainda que deve recluir-se que ocorra uma objetivização excessiva “por parte da jurisprudência no que toca à imputação de danos às entidades públicas no contexto da guarda das coisas”<sup>110</sup>.

Neste acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 15-03-2018<sup>111</sup>, estava em causa um acidente de viação na Estrada Nacional n.º 111/1, que ocorreu devido à falta de sinalização, e indicadores da existência do separador central no meio da estrada. O condutor foi embater no separador central, e acabou por falecer.

---

<sup>107</sup> Cf. MARIANA MELO EGÍDIO, “Artigo 10º - Culpa”, in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência...* op. Cit., p. 666.

<sup>108</sup> Cf. FAUSTO DE QUADROS, “Introdução”, *Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública*, Coord. FAUSTO DE QUADROS, Coimbra, Almedina, 2004, p. 12.

<sup>109</sup> Cf. CARLA AMADO GOMES, “Riscando a culpa do mapa da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas?”, in *Revista do CEJ*, 2014-II, p. 203

<sup>110</sup> Cf. CARLA AMADO GOMES, “Artigo 11º - Responsabilidade pelo Risco”, in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do estado...* op. Cit., p. 718.

<sup>111</sup> Cf. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 15-03-2018, Processo n.º 0644/11, Relatora Teresa de Sousa, acessível e disponível em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/05ad0ced7d1bf5608025825d003ab1ee?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,493%C2%BA%20>

Ora, desde logo cumpre explicar-se que embora o acidente tenha ocorrido numa estrada nacional, como decorre do aresto, o Instituto Estradas de Portugal (atualmente Infraestruturas de Portugal S.A.) era desde lodo parte ilegítima, atendendo ao facto da estrada em causa estar sob a sua jurisdição do Município de Coimbra, dada a transferência para esta em 27/03/1995, nos termos do Decreto-Lei nº 380/85, de 26 de Setembro, que procedeu à desclassificação da via. Pelo que desde logo, era da responsabilidade proceder à sinalização da rodovia. Ademais, era dever da autarquia local fazer a manutenção, reparação e sinalização da via. Refere o Acórdão, sobre a ilicitude pela omissão de sinalização do local do acidente que, *“Ora, independentemente da concepção, a verdade é que, **como dono da via, o Município não podia desconhecer dos perigos que a estrada oferecia** (cfr. missiva que constitui fls. 321 a 323 dos autos, que aqui se reproduz) e, ao omitir a sinalização adequada a transmitir aos utilizadores da via [aquela] a existência daquele perigo, é forçoso concluir que se demonstrou a violação dos deveres de ordem técnica ou de prudência comum que devam ter sido tidos em consideração por parte do Município”*. Afirmando ainda que *“a inexistência de sinalização apropriada, aliada à perigosidade resultante da configuração da via não podem, neste caso, deixar de ser consideradas segundo as regras da experiência e normalidade, como apropriadas ou adequadas para produzir o acidente e os danos sofridos na sua sequência”*.

In casu, o douto Tribunal enveredou pela aplicação do 493.º n.º 1 do CC, não fazendo menção ao RRCEE, afirmando que *“à responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas públicas, incluindo as autarquias locais, no domínio dos actos de gestão pública, é aplicável a presunção de responsabilidade prevista no art. 493º, nº 1 do CC (...) E, no caso, **a omissão culposa do réu deve declarar-se quer em função desta presunção, quer, mesmo, por se encontrar provada a sua culpa nos termos gerais.***

*Com efeito, verifica-se que estão provados os factos atinentes à demonstração da culpa do réu Município, já que devia ter havido uma determinada actuação e não houve, pelo que a omissão é ilícita, e, nada afastando a imputação de tal omissão ao réu, estamos perante uma ilicitude culposa.*

*Efectivamente, ela só poderia ser afastada se viesse provado qualquer facto que excluísse o dever de sinalização, ou que demonstrasse que este não tinha podido ser cumprido. Ou de que tinham sido cumpridas as exigíveis diligências de sinalização e de*

*remoção da areia, terra e detritos, ou que a sinalização desaparecera por razões não imputáveis ao Réu e que aqueles tinham surgido de forma que não podia ter sido evitada, face às circunstâncias apuradas e tendo em conta a diligência de um bom pai de família (cfr. art. 487º, n.º 2 do CC).*

*Mas nada disto ficou apurado, admitindo o Réu que não havia qualquer sinalização (que considera ser irrelevante) e que a existência de areia, terra e detritos no piso, cobrindo a parte central da estrada, resultante da circulação de veículos de carga, pesados e ligeiros, se devia à estrada ser rodeada de campos agrícolas (cfr. conclusão 25º do recurso do réu). Circunstância esta que devia determinar por parte daquele tanto uma adequada sinalização, como uma maior fiscalização e manutenção/limpeza no sentido de retirar da via detritos diversos provenientes dos campos agrícolas que circundavam a via.*

*Assim, são de considerar assentes o facto ilícito, consubstanciado na falta de sinalização e de remoção de obstáculos, como é o caso de areia, terra e detritos no piso, e a culpa, que advém da imputação do facto ao Réu.*

*Quanto ao nexo de causalidade tem vindo a ser entendido por este Supremo Tribunal e também pelo Supremo Tribunal de Justiça que o art. 563º do CC, consagrou a teoria da causalidade adequada na sua formulação negativa, correspondente ao ensinamento de Ennecerus-Lehmann segundo a qual “o facto que actuou como condição do dano só deixará de ser considerado como causa adequada se, dada a sua natureza geral, se mostrar de todo indiferente (...) para a verificação do dano, tendo-o provocado só por virtude das circunstâncias excepcionais, anormais, extraordinárias ou anómalas que intercederam no caso concreto” (cfr. Almeida Costa, “Direito das Obrigações”, 10ª ed., pág. 890/1 e, v.g., Acs. deste STA de 21.02.2008, Proc. 1001/07, de 07.02.2012, Proc. 827/10, de 14.10.2009, Proc. 0155/09, e de 13.03.2012, Proc. 0477/11).*

*Com efeito, prevê-se no art. 563º do CC, que: “A obrigação de indemnização só existe em relação aos danos que o lesado provavelmente não teria sofrido se não fosse a lesão.”*

Ora, o que sucede à luz do direito civil, no domínio de responsabilidade civil delitual, nos termos do artigo 487.º do Código Civil, é que recai sobre o lesado, *in casu* o condutor do veículo, o ónus da prova quer em relação à ilicitude, quer em relação à culpa.

Contudo, o preceito do condutor do veículo teria neste âmbito uma maior dificuldade em ver acautelados os seus direitos, e conseqüentemente em ver realizada a sua pretensão indemnizatória.

Certo é que, a situação contemplada no presente acórdão, cabe no âmbito de aplicação do disposto no n.º 1 do artigo 7.º do RRCEE, uma vez que a autarquia local tinha o dever e necessidade de agir, e esse dever não foi observado. Com efeito, à lugar a responsabilidade por ser “*juridicamente exigível*”<sup>112</sup> e não porque resulta da moral, dos usos ou de convenções sociais<sup>113</sup>. O facto de o Município enquanto responsável pelo dever de vigilância das vias rodoviárias não ter atuado quando deveria, constitui uma omissão ilícita, um incumprimento do dever jurídico de vigiar, dando origem ao dever de indemnizar.

Deste modo, por omissão ilícita deve entender-se *a ausência de fiscalização, ausência de vigilância, ou ausência dos deveres de conservação e manutenção de coisas*, neste caso, as estradas e autoestradas, *que se encontram a cargo da respetiva entidade administrativa.*<sup>114</sup>

## 5.2 Estudo de Caso sobre o acidente no Município de Borba

A responsabilidade de conservação do domínio rodoviário vai muito além da colocação de sinalização e reparação das vias rodoviárias. Passa também pelo dever de manutenção e prevenção das estruturas já existentes e que apresentam elevado grau de perigosidade – tomemos como exemplo a situação que ocorreu recentemente num troço de estrada que ligava Borba a Vila Viçosa, neste caso a rodovia ruiu para dentro de uma *pedreira, acabando por causar vítimas mortais.*

---

<sup>112</sup> Cf. JOÃO TIAGO SILVEIRA, “Artigo 7º - Responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas colectivas de direito público”, in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência...* op. Cit., p. 482.

<sup>113</sup> CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas* anotado..., op. Cit., p. 147

<sup>114</sup> Cf. CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, Coimbra Editora, Coimbra, 1999, p. 413; JOÃO TIAGO SILVEIRA, “Artigo 7º - Responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas colectivas de direito público”, in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência...*, op. Cit., p. 483.

*Ora, tendo subjacente esta situação, a pergunta que se coloca é a mesma que já se colocou anteriormente, sobre quem recai a responsabilidade? O dever de conservação compete ao Estado enquanto entidade responsável pelo domínio rodoviário estadual? Ou compete ao Município?*

Neste âmbito, a Prof. CARLA AMADO GOMES é do entendimento que a responsabilidade (sem fazermos menção ao proprietário da pedreira que é também um dos principais responsáveis), recai sobre Direcção-Geral de Energia e Geologia - atualmente está sob tutela do Ministério do Ambiente – e de forma solidaria recai também sobre o Município<sup>115</sup>.

Quanto à fiscalização daquela estrada por parte do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (de ora em diante designado por IMT), este organismo afirmou que não havia procedido à fiscalização nem inspeção da via rodoviária, devido ao facto de se encontrar fora das suas atribuições, afirmando que “ *as atribuições do IMT em matéria de infra-estruturas rodoviárias restringem-se à esfera de actuação da administração central do Estado, abrangendo portanto a Rede Rodoviária Nacional (RRN) e outras estradas sob jurisdição da Infra-estruturas de Portugal (...) e não abrangem a rede rodoviária municipal. A actuação do IMT circunscreve-se, assim, à rede rodoviária que está integralmente concessionada: ou seja, à Infraestruturas de Portugal, que tem a concessão geral da rede e às suas subconcessionárias, e às concessionárias privadas, como a Brisa, que é responsável por mais de mil quilómetros de auto-estradas. De resto, todas as estradas municipais ficam “sob jurisdição exclusiva dos municípios, “nos termos do Regime Jurídico das Autarquias Locais e em respeito pelo princípio da autonomia do poder local, com tutela constitucional”, esclarece o IMT*”<sup>116</sup>.

Ora, esta mesma estrada, já havia pertencido anteriormente ao domínio estadual, mas por via da desclassificação, deixou de integrar a rede rodoviária nacional em 2005, passando então a fazer parte integrante do domínio rodoviário do município, o que leva o IMT a indicar o Município de Borba, como a única entidade responsável pela gestão, fiscalização e conservação daquela estrada. O que nos remete novamente para um critério

---

<sup>115</sup> Cf. LEONETE BOTELHO, “Quais os responsáveis pelo acidente de Borba? Pedreira, ministério e autarquia, diz perita” [Versão eletrónica], in *Jornal Público*, acedido em 29 de Abril de 2019, em [www.publico.pt](http://www.publico.pt).

<sup>116</sup> Cf. LUÍSA PINTO, “Regulador das estradas descarta responsabilidade na fiscalização das vias municipais” [Versão eletrónica], in *Jornal Público*, acedido em 29 de Abril de 2019, em [www.publico.pt](http://www.publico.pt).

de exclusão, todas as estradas desclassificadas como estradas nacionais passam para a alçada dos Municípios. Ficando assim, os Municípios responsáveis enquanto entidade responsável pela sua conservação, gestão e fiscalização. Atualmente com o Decreto-Lei n.º 100/2018 de 28 de novembro, deixaram de existir dúvidas. Contudo, nem sempre assim fora, embora houvesse uma imposição legal implícita, imposição essa que decorria do RJAL, porquanto cabe ao Presidente da Câmara Municipal, manter atualizado o seu registo de bens imóveis e bens móveis municipais, nos termos do artigo 35.º, n.º 1, alínea d).

No entanto, esta transmissão não opera automaticamente, uma vez que se encontra subjacente uma mutação dominial, nos termos do artigo 24.º do RJPIP, a transmissão da titularidade da estrada em questão poderá ocorrer por lei, acto ou contrato administrativo. Assim, as estradas desclassificadas pelo PRN serão transmitidas e afectas à esfera patrimonial do Município, passando a estar sob sua total responsabilidade de gestão, conservação e fiscalização, desde que havendo sido cumprida uma das formalidades mencionadas anteriormente. Caso, não tenha havido formalização da mutação dominial é certo que se mantém a responsabilidade da entidade estadual, e neste âmbito a Administração Pública não poderá isentar-se de responsabilidade.

Contudo, uma estrada que seja desclassificada não irá constar nas prioridades de conservação e fiscalização, da mesma forma que uma estrada classificada. E é neste contexto que reside a problemática dos deveres de conservação e fiscalização das vias rodoviárias, porquanto são várias as estradas nesta situação, sem que se saiba quem é o verdadeiro “responsável”. Ademais, resulta da letra da lei nos termos do artigo 11.º n.º 2 do EERRN, a existência de diversos níveis de conservação.

### **5.3 Estudo de Caso sobre a Ponte Infante D. Henrique e a Ponte D. Luís I**

Outra situação que se afigura pertinente mencionar, trata-se da Ponte Infante D. Henrique e a da Ponte D. Luis I, em que devido à falta de um consenso sobre quais as entidades encarregues da gestão de conservação, levou a que fosse elaborado um Parecer

do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República (doravante PGR),<sup>117</sup> que determinasse qual o contexto legal e contratual aplicável.

Ambas as pontes se encontram situadas sobre o Rio Douro, e estabelecem a ligação entre os Municípios do Porto e de Gaia, no entanto, e devido a diversas circunstâncias que identificaremos de seguida, a Ponte Infante D. Henrique integra o domínio público municipal, enquanto que a Ponte D. Luís I, integra o domínio público rodoviário estadual.

No caso da Ponte Infante D. Henrique, não obstante ter sido construída a expensas da Administração Central e com financiamento comunitário, a sua construção foi feita à revelia da EP. A dita obra de arte foi construída por iniciativa conjunta dos dois municípios sobre os quais estabelece a ligação, que encarregaram a Metro do Porto, S.A. para a realização da obra pública.

Enquanto que as entidades que eram as legalmente competentes para a sua construção, à data a EP (que deu origem à atual IP), desconheciam a construção desta via intermunicipal<sup>118</sup>. Neste âmbito, à data do pedido de elaboração do parecer, a EP nada poderia fazer quanto à sua conservação, porquanto não dispunha de mecanismo legal para assumir os encargos financeiros que os compromissos de conservação de uma ponte implicam.

Como é referido no Parecer<sup>119</sup>:

*«No caso da Ponte Infante D. Henrique, o troço de estrada construído por iniciativa dos Municípios do Porto e de Vila Nova de Gaia sobre o rio Douro, com a respetiva obra de arte, ligando vias municipais situadas nas duas margens, tem, conseqüentemente, natureza de estrada municipal, integrando-se no domínio público de cada um dos municípios na parte do traçado situada dentro dos limites territoriais da jurisdição respetiva.*

*Este regime de dominialidade sobre as pontes intermunicipais, limitado pelas áreas de jurisdição territorial dos municípios, apresenta, aliás, algum paralelismo com*

---

<sup>117</sup> Cf. Parecer do Conselho Consultivo da PGR, de 02-04-2014, Relator Fernando Bento, acessível em <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/4d74a4b8d59033ca80257b9b004599be?OpenDocument&ExpandSection=-4>

<sup>118</sup> Cf. Parecer do Conselho Consultivo da PGR, de 02-04-2014..., op. Cit.

<sup>119</sup> Cf. Parecer do Conselho Consultivo da PGR, de 02-04-2014..., op. Cit.

*o aplicável às pontes internacionais, em que o domínio público de cada um dos Estados fica limitado à parte da infraestrutura situada no território respetivo.*

*5. Tratando-se de uma estrada municipal, englobando a obra de arte correspondente, a responsabilidade pela respetiva conservação recai sobre os municípios do Porto e de Vila Nova de Gaia, dentro dos limites da correspondente jurisdição.*

*É o regime que imperativamente decorre do disposto no artigo 15.º, n.º 2, da Lei n.º 10/90, e do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento Geral das Estradas e Caminhos Municipais (Lei n.º 2110, de 19 de agosto de 1961).*

*Relativamente às obras de conservação que, sob o ponto de vista técnico, possam ser levadas a cabo autonomamente por cada um dos municípios dentro da respetiva área de jurisdição, as mesmas poderão e deverão ser levadas a cabo pelo município respetivo.*

*Constituindo, todavia, a ponte em causa uma estrutura unitária, poderão vir a ser necessárias intervenções conservatórias que impliquem, sob o ponto de vista técnico, a intervenção simultânea e concertada dos dois municípios. Nessa eventualidade, terão os mesmos a responsabilidade conjunta de acordarem e executarem as obras que se mostrarem necessárias.*

*Foi neste contexto normativo que as Câmaras Municipais do Porto e de Vila Nova de Gaia celebraram com a Metro do Porto, S. A., os protocolos de 29 de janeiro de 1999 e de 2 de maio de 2000, nos quais clausularam que, após a conclusão da ponte, «as obras situadas no Município serão recebidas pela Câmara, passando o respetivo domínio e manutenção a ser da sua exclusiva responsabilidade em partes iguais (a negociar entre as Câmaras)».*

*6. Sucede, todavia, que, como se referiu na matéria de facto inicialmente descrita, a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, em reunião de 7 de março de 2005, deliberou revogar o ponto 3 do protocolo assinado com a Metro do Porto, S. A., em 2 de maio de 2000, declarando não assumir o domínio nem a manutenção da Ponte Infante D. Henrique.*

*Por seu lado, a Assembleia Municipal do Porto, em 2011, deliberou resolver o protocolo que a Câmara Municipal do Porto celebrara com a Metro do Porto, S. A., em*

29 de janeiro de 1999, na medida em que “...definiu no seu artigo 5.º que, após conclusão da construção da Ponte do Infante D. Henrique, as obras situadas em cada um dos Municípios seriam recebidas pelas respetivas Câmaras, a saber a Câmara Municipal do Porto e Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, em partes iguais, passando o respetivo domínio e manutenção a serem da sua exclusiva e equitativa responsabilidade”.

Terão tais deliberações algum efeito jurídico no que respeita à responsabilidade pela conservação da Ponte Infante D. Henrique que até então impedia sobre as respetivas autarquias?

A resposta não pode deixar de ser negativa. (sublinhado nosso)

Dos elementos constantes do processo não resulta que a Metro do Porto, S. A., tenha celebrado anteriormente com os municípios em causa qualquer acordo através do qual se tivesse vinculado a assumir a responsabilidade pela conservação da Ponte Infante D. Henrique após a respetiva construção. Apenas resulta que se encarregou de a construir, lançando o respetivo concurso público internacional e acompanhando a execução da empreitada correspondente.

*Ora, a natureza dominial das estradas municipais e a responsabilidade dos municípios pela respetiva conservação decorrem diretamente da Constituição e da lei, como acima se expôs.*

*Os dois referidos protocolos celebrados pelas Câmaras Municipais do Porto e de Vila Nova de Gaia com a Metro do Porto, S. A., não tiveram conseqüentemente qualquer efeito constitutivo no que respeita à integração da ponte no domínio público dos municípios e à assunção da responsabilidade pela sua conservação. Limitaram-se a referenciar declarativamente nas correspondentes cláusulas o regime dominial e o regime de responsabilidade conservatória em relação à ponte que decorria direta e imperativamente da Constituição e da lei.»*

Sendo certo, que a referida ponte efetuou a ligação de estradas que não se encontravam classificadas pelo PRN, tratando-se por isso de estradas municipais, e a sua construção partiu da iniciativa dos próprios municípios. Assim, dúvidas não restam que a responsabilidade de conservação dessa via rodoviária, que inclui a Ponte Infante D.

Henrique, recai sobre ambos os Municípios. Consequentemente, sendo o troço rodoviário de cariz municipal, íntegra o domínio publico rodoviário de cada município nos limites da jurisdição territorial de cada um.

Caso diferente, é o da situação da Ponte D. Luís I, uma vez que os seus tabuleiros aquando da sua construção se destinavam à prossecução de duas estradas nacionais, e por isso fora integrado no plano rodoviário nacional, e concludentemente no domínio publico rodoviário do Estado, nos termos do disposto no artigo 4.º, alínea h), do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro.

Vejamos, a Ponte D. Luís I incorpora dois tabuleiros, um superior que dava seguimento à estrada nacional n.º 1, e um inferior na qual prosseguia a estrada nacional n.º 12. Embora, os terrenos contíguos pertençam ao domínio público local do respectivo município, as vias rodoviárias que integram a própria ponte, nunca foram transmitidas para o domínio municipal, mantendo-se sempre sobre alçada do domínio rodoviário estadual.

Até à data de elaboração do parecer, não tinha sido publicado *“qualquer diploma a transferir do domínio público do Estado (rede rodoviária nacional) para o domínio público dos municípios do Porto e de Vila Nova de Gaia (redes rodoviárias municipais) os troços de rodovia existentes nos dois tabuleiros da Ponte Luís I, nem foi celebrado qualquer protocolo pela JAE ou pelas entidades que à mesma sucederam (IEP e EP) com idêntica finalidade, a única conclusão que se pode extrair é que tais troços de via, com a correspondente infraestrutura, não passaram para o domínio público municipal de tais autarquias, mantendo-se no domínio público do Estado.”*

Os troços rodoviários correspondentes à própria ponte deveriam ter sido transferidos para o domínio publico das autarquias, mediante diploma, o que não aconteceu. Até que agora em 2018, surge o Decreto-Lei n.º 100/2018 de 28 de novembro, que tal como referido anteriormente vem determinar a competência dos municípios na gestão de troços de estradas desclassificadas pelo PRN, passando a gestão de conservação para a rede rodoviária municipal.

Contudo, o problema surge com a concessão à Metro do Porto, S.A. do serviço público, dando origem a um tabuleiro superior, de uso exclusivo, enquanto que o tabuleiro inferior continuava afecto ao tráfego rodoviário. Vejamos,

*« A Ponte Luís I, embora tendo dois tabuleiros destinados ao tráfego, constitui uma estrutura de natureza unitária: todos os seus elementos estruturais (compreendem o arco, como estrutura principal de suporte, incluindo pilares de suporte do tabuleiro superior e tirantes de suspensão do tabuleiro inferior, e respetivos encontros), concorrem para a respetiva estabilidade, segurança e funcionalidade.*

*Mantendo-se o tabuleiro inferior afeto ao tráfego rodoviário, a natureza dominial daí decorrente projeta-se a todos os elementos estruturais da ponte, pois é a obra de arte no seu conjunto que garante a respetiva estabilidade e a possibilidade da sua afetação à referida finalidade.*

*Tendo o Estado atribuído à Metro do Porto, S. A., o serviço público do sistema de metro ligeiro na área metropolitana do Porto, passou tal empresa, no âmbito da concessão, a utilizar em exclusivo o tabuleiro superior para o tráfego respetivo, tendo para o efeito implantado na ponte a correspondente infraestrutura ferroviária e pedonal, compreendendo designadamente a via ferroviária e respetivas juntas de dilatação, acessos imediatos, pavimento dos passeios e guarda-corpos, instalações de iluminação e sinalização ferroviária, carris e cabos de telecomunicações.*

*Resulta das bases da concessão, aprovadas em anexo ao Decreto-Lei n.º 394-A/98, que se consideram afetos à mesma, para além dos bens que integram o seu estabelecimento, todos os bens, móveis e imóveis, ligados direta ou indiretamente à implantação e exploração do sistema, sendo a concessionária obrigada a manter em bom estado de funcionamento, de conservação e de segurança, a expensas suas, todos os bens afetos à concessão – Base VII, n.os 1 e 2.<sup>120</sup>.*

*Nos termos do n.º 5, alínea a), da mesma Base, durante a vigência da concessão, a concessionária será titular do direito de propriedade dos bens que lhe estejam afetos e não pertençam ao domínio público ou privado de entidades públicas ou que não sejam propriedade de entidades privadas.*

---

<sup>120</sup> Resulta da Base VII, n.º 1 e 2 – referente aos bens afectos à concessão: “1 - Consideram-se afectos à concessão, para além dos bens que integram o seu estabelecimento, todos os bens, móveis ou imóveis, corpóreos ou incorpóreos, assim como todos os direitos ligados directa ou indirectamente à implantação e exploração do sistema. 2 - A concessionária é obrigada a manter em bom estado de funcionamento, de conservação e de segurança, a expensas suas, todos os bens e direitos afectos à concessão.”

*Estando a ponte anteriormente integrada no domínio público do Estado, tal domínio manteve-se, assim, após a afetação do tabuleiro superior ao tráfego do metro de superfície da área metropolitana do Porto.*

*4. Sucede, todavia, que a atribuição à concessionária da utilização do tabuleiro superior da ponte foi acompanhada da obrigação, por parte da mesma, de manter em bom estado de funcionamento, de conservação e de segurança, a expensas suas, o referido troço de ferrovia.*

*O funcionamento e a segurança da ferrovia, no troço correspondente ao tabuleiro superior da ponte, dependem da estabilidade global dos seus elementos estruturais, por cuja conservação a concessionária passou a ser também responsável.*

*Não resulta, com efeito, do Decreto-Lei n.º 394-A/98 e das bases da concessão a ele anexas que tenha sido intenção do legislador fazer recair sobre a EP a responsabilidade pela manutenção da ponte na medida da respetiva afetação ao tráfego ferroviário do sistema de metro ligeiro do Porto.*

*Tal diploma, ao fazer recair sobre a MP a obrigação de manter em bom estado de funcionamento, de conservação e de segurança, a expensas suas, todos os bens afetos à concessão, visou responsabilizar tal empresa pela realização das operações e obras de conservação que vierem a tornar-se necessárias em tais bens em consequência do funcionamento do sistema de metro respetivo.*

*Por outro lado, o mesmo diploma não visou desresponsabilizar a EP relativamente à conservação da ponte na medida em que a mesma se mantém afeta ao tráfego rodoviário no tabuleiro inferior. Tal tráfego rodoviário é totalmente alheio ao objeto social da MP, não resultando do Decreto-Lei 394-A/98 qualquer referência a que esta empresa deva ser responsabilizada pelas despesas que esse tráfego venha a provocar no quadro da conservação da Ponte Luís I.*

*Depara-se-nos, assim, um regime legal de concorrência de responsabilidades pela conservação da Ponte Luís I: por um lado, a EP mantém presentemente a responsabilidade legal pela conservação da ponte, na medida em que esta está afeta ao trânsito rodoviário; por outro, a Metro do Porto, S. A., é legalmente responsável pela sua conservação, na medida em que a mesma foi afeta ao correspondente tráfego ferroviário.*

*Este regime de dupla responsabilidade pela conservação de uma tal infraestrutura suscita naturalmente dificuldades na respetiva execução e na partilha dos correspondentes encargos. »*

A dúvida decorre fundamentalmente, sobre qual das três entidades deverá recair a responsabilidade de conservação? O entendimento do Conselho Consultivo da PGR é de que estamos perante um regime legal de concorrência de responsabilidades pela conservação na Ponte D. Luís I. E de facto, em nosso entendimento, um regime legal de concorrência de responsabilidades é o que melhor se enquadra. A concessionária, Metro do Porto, S. A., responderia assim pelos danos causados no tabuleiro superior, tabuleiro esse, que se encontra inserido em exclusivo no sistema de metro ligeiro, através do Decreto-Lei n.º 394-A/98, de 15 de dezembro – que aprova as bases que regulam o regime de concessão do serviço público do sistema de metro ligeiro. Conforme referimos anteriormente, a Base VII da concessão estabelece que a concessionária é obrigada a manter em bom estado de funcionamento, de conservação e de segurança, a expensas suas, todos os bens afetos à concessão.

Referentemente ao tabuleiro inferior, e uma vez que se encontra afeto ao tráfego rodoviário, as obras de conservação seriam da responsabilidade da Estradas de Portugal, S. A. (atualmente IP).

Neste caso, verifica-se a situação da pessoa coletiva Estado enquanto responsável pela conservação do domínio rodoviário, não é este que gere diretamente as infraestruturas, mas sim entidades privadas com poderes públicos<sup>121</sup>. A gestão descentralizada<sup>122</sup>, administração e respectiva conservação da rede rodoviária nacional compete à Infraestruturas de Portugal, S.A., que sucedeu nas atribuições das Estradas de Portugal, S.A. como já referimos em capítulo anterior.

---

<sup>121</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Reimpressão da edição de Outubro / 2005, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 396 e ss.

<sup>122</sup> Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público – O Critério...* op. Cit., p. 239

## 6. A responsabilidade civil extracontratual das Concessionárias no âmbito do domínio público rodoviário

Por norma, a concessão de exploração seja de autoestrada ou de obra de arte vem associada a outros contratos, sejam eles de concessão de serviço público (como ocorreu no caso que analisamos anteriormente – sobre a Metro do Porto S.A.) ou de concessão de obra pública (que é o mais frequente no caso das autoestradas, estradas nacionais ou regionais).

A BRISA – Auto Estradas de Portugal, S.A., é a principal concessionária encarregue pelas autoestradas basilares do domínio rodoviário português<sup>123</sup>, detendo participação em várias concessões. No âmbito do contrato de concessão de exploração celebrado entre a Administração Central e a concessionária, a primeira concessionária à segunda a construção, conservação e exploração de autoestradas.<sup>124</sup> Temos assim o exemplo onde a concessão de exploração se encontra associada ao contrato de concessão de obra pública, revestindo assim um carácter acessório<sup>125</sup>.

Como refere PEDRO COSTA GONÇALVES<sup>126</sup>, os contratos de concessão contemplam três fases, a primeira passa pela execução da obra, a segunda pela gestão do bem durante o prazo convencionado entre a Administração e a concessionária, e por último, a devolução do bem novamente para o Estado.

Entre a Administração e a concessionária é celebrado um contrato administrativo<sup>127</sup>, através do qual o financiamento para a realização da obra pública, no caso em apreço a construção de uma autoestrada, é não só assegurado pela concessionária, mas também pelo Estado. Após conclusão da obra, e decorrido o prazo convencionado no contrato para a cessão de exploração, o bem é devolvido ao Estado. Sucede que, o Estado não consegue prosseguir com as atribuições a expensas suas, e conseqüentemente os deveres sobre os quais se encontra vinculado, nomeadamente conservação,

---

<sup>123</sup> A BRISA – Auto Estradas de Portugal, S.A., detém participação em seis concessões, numa rede que integra 17 autoestradas, 6 itinerários complementares e 6 estradas nacionais, informação acessível em [www.brisa.pt](http://www.brisa.pt), consultado em 30/05/2019.

<sup>124</sup> Conforme determina o Decreto-Lei n.º 247-C/2008 de 30 de Dezembro.

<sup>125</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, *A Concessão de Serviços Públicos*, Almedina, Coimbra, 1999, pp. 90-95; DIOGO FREITAS DO AMARAL e LINO TORRAL, *Estudos sobre Concessões e outros Actos da Administração*, Almedina, 2000, pp. 577-588.

<sup>126</sup> Cf. PEDRO COSTA GONÇALVES, *A Concessão de Serviços...*, op. cit., 1999, pp. 90-95

<sup>127</sup> Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 597/2009, Proc. 981/08, Relator: Conselheiro João Cura Mariano, acessível em [https://dre.pt/pesquisa/-/search/1215981/details/maximized?print\\_preview=print-preview](https://dre.pt/pesquisa/-/search/1215981/details/maximized?print_preview=print-preview)

fiscalização, e segurança das autoestradas, pelo que necessita de encarregar essas funções a entidades privadas. Assim, “*nem sempre é possível à Administração Pública prosseguir os fins de interesse público que a lei põe a seu cargo por via de autoridade e pela tomada de decisões unilaterais. Muitas vezes, a própria lei prevê que a Administração lance mão da figura do contrato sujeito a um regime jurídico especial, diferente daquele que existe no Direito Civil, já que aquela continua a dispor de prerrogativas ou privilégios de que as partes nos contratos civis não dispõem, designadamente o poder de modificação unilateral do conteúdo das prestações ou o poder de rescisão unilateral do contrato.*”<sup>128</sup>.

Nesse sentido, e de modo a amortecer e esclarecer as dúvidas que surgiam relativamente ao regime de responsabilidade aplicável, surge a Lei n.º 24/2007, de 18 de Julho, aplicando-se a todos os acidentes de viação ocorridos em autoestradas concessionadas.

Decorre do artigo 12.º do referido diploma o seguinte:

*“1 - Nas auto-estradas, com ou sem obras em curso, e em caso de acidente rodoviário, com consequências danosas para pessoas ou bens, o ónus da prova do cumprimento das obrigações de segurança cabe à concessionária, desde que a respectiva causa diga respeito a:*

*a) Objectos arremessados para a via ou existentes nas faixas de rodagem;*

*b) Atravessamento de animais;*

*c) Líquidos na via, quando não resultantes de condições climatéricas anormais.”*

Embora a questão da responsabilidade civil da concessionária de autoestrada tenha atenuado, com a entrada em vigor da Lei n.º 24/2007, de 18 de julho, que define os direitos dos utentes nas vias rodoviárias classificadas como autoestradas concessionadas, itinerários principais e itinerários complementares, certo é que esta querela não se extinguiu. Na verdade, no artigo 12.º temos presente um elenco taxativo que vem estabelecer a presunção de culpa e ilicitude, mas somente nas situações que se encontram descritas. Certo é que este artigo, acaba por ser uma concretização do artigo 493.º n.º 1 do Código Civil, que já era aplicado pelo entendimento maioritário da jurisprudência.

---

<sup>128</sup> Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 597/2009, Proc. 981/08...cit.

Ilustra, ainda, PEDRO PIRES FERNANDES<sup>129</sup>, que existem outros casos, para além dos elencados no artigo 12.º, em que a concessionária poderá ser também alvo de responsabilidade, são eles “*desabamento de ponte, abatimento de via, deslize de aclave contíguo à autoestrada, ou incapacidade das guardas de segurança conterem um veículo pesado que, em circulação normal, nelas embata.*”

Porém, a problemática da responsabilidade da concessionária não é unânime, dividindo-se entre a tese contratual, sobre a qual a responsabilidade deriva do contrato celebrado entre a concessionária e o Estado, e a tese delitual, através da qual a responsabilidade civil da concessionária para com o utente é extracontratual.

No entendimento de alguma jurisprudência, como refere o seguinte Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça<sup>130</sup>, é conferido ao contrato de concessão celebrado entre o Estado e a concessionária uma eficácia sobre terceiros, que no caso serão os utentes das vias rodoviárias, a jurisprudência chega a fazer referência a uma relação trilateral, senão vejamos,

**“Embora o contrato de concessão tenha como partes contratantes o Estado, concedente, e a B, concessionária, algumas das bases que o regulam não são simples cláusulas contratuais que obriguem, apenas, os contratantes: têm carácter normativo e, por isso, eficácia externa relativamente às partes no contrato, tendo sido por essa razão que foram integradas no DL de que, consoante seu art.1º, fazem parte.”**

Face à relação trilateral que se estabelece entre o cedente, a concessionária e os utentes, tem, nessa base, sido defendida a aplicação de uma figura intermédia entre a responsabilidade contratual e a responsabilidade extracontratual considerada a coberto do art.486º (do Código Civil), que são os denomina - dos contratos com eficácia de protecção de terceiros, negócios jurídicos nos quais o dever de cumprimento pontual da prestação perante o credor protege interesses tuteláveis de um terceiro estranho à relação contratual, ao qual, porém, não é facultado o direito de exigir essa prestação.

---

<sup>129</sup> Cf. PEDRO PIRES FERNANDES, “Responsabilidade das Concessionárias por Acidentes de Viação Ocorridos em Autoestradas: entre a responsabilidade civil contratual e a responsabilidade delitual”, in *Estudos sobre o Incumprimento do Contrato*, Coord. MARIA OLINDA GARCIA, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 154.

<sup>130</sup> Cf. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, Processo n.º 04B2885, de 14/10/2004, Relator: Oliveira Barros, acessível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/6ae46dce7ffd1ce080256f4a00371c77?OpenDocument>

*A figura dos contratos com eficácia de protecção de terceiros surgiu no direito alemão com a finalidade de ultrapassar limitações, nesse ordenamento, da responsabilidade extracontratual.*

*Nessa base, o terceiro, inserido no âmbito de protecção do contrato, teria direito à mesma tutela atribuída ao credor da prestação, aplicando-se, no que respeita ao ónus da prova, as regras da responsabilidade obrigacional.*

*As sobreditas limitações, no direito alemão, do regime da responsabilidade extracontratual não se verificam do mesmo modo no nosso sistema jurídico.*

*À data dos factos dos autos, o contrato de concessão constava do Anexo ao DL 294/97, de 24/10, cuja Base XLIX, n.º1, determina serem da responsabilidade da concessionária todas as indemnizações que, nos termos da lei, sejam devidas a terceiros em consequência de qualquer actividade decorrente da concessão.<sup>131</sup>*

*(...)*

*De acordo com a corrente maioritária da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo, é aplicável à responsabilidade civil extracontratual das autarquias locais por acto ilícito de gestão pública a presunção de culpa estabelecida no artigo 493.º, n.º1.*

*Com base nesta presunção, os municípios têm respondido pelos danos provocados em consequência de acidente de viação ocorrido com veículo automóvel que caiu num buraco existente numa estrada municipal ou em rua com tampa de saneamento saliente acima do solo e que danifica automóvel que nela bate. Ora:*

*Todavia: Estranhos ao contrato de concessão, os utentes da via não podem exigir da B o cumprimento das obrigações assumidas naquele contrato, nomeadamente a*

---

<sup>131</sup> Das bases da concessão da Brisa resulta: Base XXII - 5 - *As auto-estradas deverão ainda ser dotadas com as seguintes obras acessórias: a) - Vedação em toda a sua extensão, devendo ser as passagens superiores em que o tráfego de peões seja exclusivo ou importante também vedadas lateralmente em toda a extensão.*

*Base XXXIII - 1 - A concessionária deverá manter as auto-estradas que constituem o objecto da concessão em bom estado de conservação e perfeitas condições de utilização, realizando, nas devidas oportunidades, todos os trabalhos necessários para que as mesmas satisfaçam cabal e per permanentemente o fim a que se destinam, em obediência a padrões de qualidade que melhor atendam os direitos do utente.*

*Base XXXVI - 2 - A concessionária será obrigada, salvo caso de força maior devidamente verificado, a assegurar permanentemente, em boas condições de segurança e comodidade, a circulação nas auto-estradas, quer tenham sido por si construídas, quer lhe tenham sido entregues para conservação e exploração, sujeitas ou não ao regime de portagem.*

obrigação de - assegurar permanente mente, em boas condições de segurança e comodidade, a circulação nas auto-estradas", conforme Base XXXVI, nº2 do Anexo ao DL 294/97.

**Deste preceito resulta para a entidade concessionária uma obrigação legal de manutenção das auto-estradas em bom estado de conservação, de segurança e comodidade de circulação, para cujo cumprimento se estabelece um conjunto de regras de construção, de reparação e de vigilância.**

**Em caso de inobservância das mesmas só, no entanto, o Estado pode exigir o seu cumprimento e aplicar as sanções pecuniárias previstas no Anexo aludido, não se estipulando nele qualquer responsabilidade da concessionária perante terceiros utentes dessas vias.** (sublinhado nosso)

Em relação a estes, está-se, na expressão do nº 1 do art.483º, perante uma - disposição legal destinada a proteger interesses alheios -, e, assim, no âmbito da responsabilidade civil extracontratual.

Tem-se também entendido que a presunção instituída no art.493º, nº1º, se reporta apenas a danos causados pelo imóvel e não no imóvel.

Mas com referência, ainda, a eventual cabimento na hipótese ocorrente do disposto no art.493º, nº 1º, C.Civ, caberia notar ter-se, no caso dos autos, julgado provado que as vedações foram construídas de acordo com as normas técnicas e de acordo com o projecto aprovado pela ex-Junta Autónoma de Estradas, e que tanto a B, no cumprimento do dever de vigilância que lhe é imposto pelo DL 315/91, de 20/8, como a GNR-BT procedem a patrulhamentos regulares e constantes das auto-estradas da concessão, 24 sobre 24 horas, e que nos patrulhamentos efectuados antes da ocorrência descrita nada foi detectado que pusesse em causa a normal circulação automóvel, designada mente qualquer deficiência na vedação. Do que, no entanto, mais adiante melhor se dirá.

**Em contrário do arguido na conclusão 5ª da alegação da Ré B, foi, como mencionado no relatório deste acórdão, oportunamente alegado que o animal apareceu na via porque as infra-estruturas destinadas a impedir a sua entrada nela estavam deterioradas, e com buracos.**

*Em face da existência do cão na auto-estrada e da abertura na vedação da mesma perto do local onde ele se encontrava - circunstâncias concretas do caso - (25) , **a B não demonstrou - que tenha feito qualquer diligência para evitar que ele tenha entrado na auto-estrada por aquela abertura, nem que, detectada a sua entrada, tenha feito qualquer diligência para evitar o acidente, nem que o cão tenha entrado na auto-estrada por acção de qualquer caso fortuito, de força maior ou por intervenção de terceiros.** Sendo que - o efectivo aparecimento de um animal constitui anomalia que justifica a presunção de que na construção ou manutenção não foi observado o cuidado devido - Sinde Monteiro, RLJ - 131º/111.*

*Entendeu-se, pois, que, **ainda que de responsabilidade extracontratual se tratasse, a materialidade da violação do dever de segurança traduzida no aparecimento do canídeo faz, nas circunstâncias concretas do caso, presumir a violação culposa desse dever, cabendo à B ( concessionária) , para se exonerar de responsabilidade, fazer a prova da ausência de culpa.***

Ora, o que decorre do presente acórdão, é que estando a autoestrada sob alçada da concessionária, sobre a qual recaem deveres de exploração, fiscalização e conservação, deverá ser esta responsável pelos danos que ocorram nos seus utentes, e pelos danos que poderia ter evitado que sucedessem caso aqueles deveres tivessem sido respeitados. Considerando assim, que as obrigações decorrentes do contrato celebrado entre o Estado e a concessionária, dirigem-se não só as partes que integram o contrato, mas também à defesa e tutela dos utentes da via, com vista a acautelar os riscos que dali poderão decorrer.

No entanto, parece-nos a nós que a responsabilidade da concessionária de autoestradas perante condutores, utilizadores da via, se concretiza numa responsabilidade de natureza extracontratual ou aquiliana, pelo que seguimos assim o entendimento do Prof. MENEZES CORDEIRO<sup>132</sup>, em detrimento da aplicação da tese contratual. Assim, os acidentes que possam surgir de um buraco existente no pavimento da estrada, um lençol de água acumulada por deficiência de construção ou de manutenção, o aluimento do piso, a queda de uma ponte, de um viaduto, ou de uma passagem aérea para peões,

---

<sup>132</sup> Cf. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Igualdade Rodoviária e Acidentes de Viação nas Auto-Estradas –Estudo de Direito Civil Português*, Almedina, 2004, p. 48

poderá afirmar-se que o dano resultou da autoestrada, e tendo por base a sua aplicação nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 493.º do Código Civil, deverá a concessionária ser responsável pelos danos, uma vez que a coisa imóvel se encontrava a seu cargo. Sucedendo, assim, uma omissão do dever de conservação e manutenção, caberá à concessionária afastar a presunção de culpa, e provar que tinha cumprido diligentemente o seu dever de vigilância, assim como o dever imanente à conservação daquele troço rodoviário.

Contudo, nem sempre se poderá proceder à imputação da culpa na concessionária, e neste âmbito é necessário algum cuidado na aplicação da norma, porquanto existem situações que nada faria prever a ocorrência do acidente, como por exemplo o célebre caso do acidente causado pelo pato voador<sup>133</sup>, como explica JOÃO MIRANDA<sup>134</sup>, “(...) é de configurar a hipótese de o tribunal ter efetivamente, menosprezado a natureza do animal que esteve na origem do acidente de viação e, assim, se afastando, em certa medida, dos requisitos necessários pelo Tribunal Constitucional para se concluir pela constitucionalidade dos ónus impostos às partes.” Importa referir que o Tribunal Constitucional já se pronunciou<sup>135</sup>, no sentido da presunção do ónus da prova se encontrar “sobre aquele que está em melhores condições de fornecer os elementos de prova.”

Deste modo, parafraseando JOÃO MIRANDA<sup>136</sup>, entendimento que partilhamos, “(...) o tribunal acabou por exigir à concessionária o cumprimento de um ónus excessivo e desproporcional, que redundou, na prática, numa autentica prova diabólica, pois, uma vez produzido o acidente, todas as diligências adotadas por aquela parte processual seriam infrutíferas para que a mesma se libertasse da responsabilidade pelo facto ocorrido.” Neste caso, a concessionária não teria meios de provar que sempre agiu de forma diligente.

---

<sup>133</sup> Vide Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 14-03-2013, Processo n.º 201/06.8TBFAL.E1.S1, Relator Abrantes Geraldes, disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/8f8a3491f5a8f47480257b2e005d8719?OpenDocument>

<sup>134</sup> Cf. JOÃO MIRANDA, “A repartição do ónus da prova nas ações de responsabilidade civil por acidentes de viação em autoestradas concessionadas”, in *Justiça Administrativa*, n.º 105, Maio/Junho 2014, p. 26

<sup>135</sup> Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 596/09, Processo 951/08, Relator Conselheiro Benjamim Rodrigues disponível em [http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst\\_busca\\_palavras.php?buscajur=ac%F3rd%E3o&ficha=638&pagina=25&exacta=&nid=9916](http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_palavras.php?buscajur=ac%F3rd%E3o&ficha=638&pagina=25&exacta=&nid=9916)

<sup>136</sup> Cf. JOÃO MIRANDA, “A repartição do ónus da prova nas ações... cit., p. 26

## Capítulo V – Jurisdição competente

### 7. Jurisdição competente e o regime aplicável à luz da jurisprudência

Cumpra ainda referir, a questão da competência jurisdicional nos litígios que tenham por objeto as ações de responsabilidade civil das concessionárias de autoestradas, emergentes da ocorrência de acidente de viação. Questão esta, que nos parece de todo pertinente, atendendo às dúvidas que decorrem da natureza jurídica do contrato celebrado entre o Estado e a concessionária. Apesar de a gestão e administração das infraestruturas rodoviárias estarem a cargo de sociedades anónimas, e, portanto, pessoas coletivas de natureza privada, não significa que os tribunais competentes para dirimir os litígios dali decorrentes sejam os Tribunais Judiciais. Antes pelo contrário, compete aos Tribunais Administrativos, nos termos do disposto do artigo 4º n.º1 alínea h) do ETAF, através da qual consta que são competentes os tribunais administrativos e fiscais na apreciação de litígios que tenham por objeto questões referentes a responsabilidade civil extracontratual dos demais sujeitos aos quais seja aplicável o regime específico da responsabilidade do Estado e demais pessoas coletivas de direito público.

Ora, a Infraestruturas de Portugal, S.A., age em representação do Estado no que toca às infraestruturas rodoviárias, como se retira do aresto do Tribunal da Relação de Coimbra<sup>137</sup>, que *“É da competência da jurisdição administrativa e não dos tribunais judiciais a apreciação do pedido de condenação da «EP – Estradas de Portugal, SA.» para o ressarcimento de danos sofridos em acidente de viação ocorrido no IP3, responsabilidade essa que se alicerça, (...) em ilícito extracontratual desta Ré, a quem se imputa, como causal do acidente, a omissão do seu dever de detectar e suprimir os perigos para a segurança rodoviária nessa via(...).*

---

<sup>137</sup> Cf. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 05-05-2015, Relator Falcão de Magalhães, pesquisável em <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/8fe0e606d8f56b22802576c0005637dc/ea9e86dbf072aaa980257e4300509226?OpenDocument>

No entendimento do Prof. CARLOS ALBERTO CADILHA<sup>138</sup>, “ (...) *tal como de resto sucede em relação a órgãos e serviços que integram a Administração Pública, o regime da responsabilidade administrativa é apenas aplicado no que se refere às ações ou omissões em que essas entidades tenham intervindo investidas de poderes de autoridade ou segundo um regime de direito administrativo, ficando excluídos os atos de gestão privada e, assim, todas as situações em que tenham agido no âmbito do seu estrito estatuto de pessoas coletivas privadas.*” O autor afirma ainda que “*O regime substantivo de direito público confina-se aos actos praticados no exercício de prerrogativas de autoridade, aplicando-se o disposto no artigo 500.º do Código Civil relativamente à actividade de gestão privada*”<sup>139</sup>.

O artigo 1.º, n.º 5 da Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, referente ao âmbito de aplicação do regime, profere que “*são também aplicáveis à responsabilidade civil de pessoas colectivas de direito privado e respectivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares, por acções ou omissões que adoptem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam reguladas por disposições ou princípios de direito administrativo*”. Deste preceito, há que ter em relevância dois critérios<sup>140</sup> estabelecidos para que a entidade privada seja considerada responsável nos termos daquele regime jurídico, por um lado, o exercício da prerrogativa de poder público, por outro a atuação das entidades sujeitas às disposições e princípios de direito administrativo.<sup>141</sup>

Parece-nos a nós, que são critérios distintos e com a sua autonomia, isto é, para que um se verifique, não determina que o outro não tenha de se verificar.

Como já referimos anteriormente, o contrato de concessão celebrado entre a Administração e a concessionária trata-se de um contrato administrativo, que poderá ser de concessão de obras públicas ou de serviço público. Através do qual, a segunda se substitui à Administração na gestão e fruição do bem. Como tal, embora sejam entidades privadas, a sua atividade encontra-se sujeita e regulada por disposições de direito

---

<sup>138</sup> Cf. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas* anotado..., op. cit., p. 49

<sup>139</sup> Cf. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Regime da responsabilidade civil...op. Cit.*, p. 57

<sup>140</sup> Cf. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “Artigo 1º - Âmbito de Aplicação”, in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência...*, op. cit., p. 265.

<sup>141</sup> Idem., p.265

administrativo, como refere o seguinte aresto proferido pelo Tribunal dos Conflitos<sup>142</sup>, “as entidades privadas concessionárias que são chamadas a colaborar com a Administração na execução de tarefas administrativas através de um contrato administrativo (que poderá ser de concessão de obras públicas ou de serviço público), têm a sua atividade regulada e sujeita a disposições e princípios de direito administrativo.

*Na verdade, a construção de uma autoestrada, a sua exploração, manutenção, vigilância e segurança, nomeadamente do tráfego, são tarefas próprias da administração do Estado. A concessão dessa obras e serviços públicos a uma entidade privada não significa que as respetivas atividades percam a sua natureza pública administrativa, pois o Estado não pode abrir mão dessa responsabilidade. Antes a outorga, por determinado período, a terceiro da esfera privada, a quem permite obter lucros económicos (através, nomeadamente, das portagens, estas também regulamentadas pelo Estado), mas regulando-a e fiscalizando-a, ao abrigo de normas jurídicas de natureza administrativa que ficam inscritas no contrato de concessão.” (sublinhado nosso).*

Vejamos, ainda, o excerto do seguinte Acórdão<sup>143</sup> :

*“No caso em apreço, estamos perante serviços de segurança rodoviária numa autoestrada, serviços estes de natureza essencialmente pública e que à partida são próprios e se enquadram nas funções do Estado e são no seu interesse.*

*(...) a concessão desses serviços públicos a uma entidade privada não significa que as respectivas actividades percam a sua natureza pública administrativa e por essa circunstância adquiram intrinsecamente natureza de actos privados a serem regulados pelo direito privado.*

---

<sup>142</sup> Cf. Acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 30-05-2013, Processo n.º 017/13, Relator Santos Carvalho, acessível e disponível em <http://www.dgsi.pt/jcon.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/0b67ef83258cdf6480257c430053aebb?OpenDocument> .

<sup>143</sup> Cf. Acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 25-03-2015, Processo n.º 53/14-70, Relatora Teresa Maria Sena Ferreira de Sousa, acessível e disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/75380947/details/maximized?emissor=Tribunal+de+Conflitos&perPage=50&types=JURISPRUDENCIA&search=Pesquisar> .

*Ora, apesar de ser uma sociedade anónima, a lei atribuiu à Concessionária poderes, prerrogativas e deveres de autoridade típicos dos atribuídos ao Estado, que representa, conforme decorre dos normativos citados.*

*Destas normas é possível inferir-se que a responsabilidade extracontratual por que a Ré é demandada, derivando das suas legais atribuições (designadamente prevenção de acidentes), se desenvolve num quadro de ambiência pública.*

*Assim, a sua eventual responsabilização por actos ou omissões dessa sua actividade insere-se no quadro de aplicação da norma do art. 1.º, n.º 5 da Lei n.º 67/2007, acima mencionada, e, conseqüentemente, serão os tribunais administrativos os competentes, em razão da matéria, para conhecer do litígio (...)”.*

Como podemos verificar no aresto anterior, a jurisprudência tem vindo a reconhecer a autonomia dos dois fatores que integram o n.º 5 do artigo 1.º, poderíamos até atrever-nos a dizer que tem sido unânime, em julgar como competente em razão da matéria a jurisdição administrativa, não fosse o Acórdão<sup>144</sup> proferido no sentido “*pela forma como a Autora configura a relação jurídica, a Ré incorre em responsabilidade civil por negligência na vigilância de um troço de Autoestrada cuja gestão lhe estava concessionada, dando azo a que um canídeo surgisse na mesma provocando um acidente, com prejuízos para um veículo da Autora. Na sequência do que dissemos, este quadro factual não se enquadra juridicamente na previsão do artigo 1.º n.º 5 da Lei 67/2007. Ao caso é aplicável a jurisdição civil pelo que a competência para o julgar é do Tribunal Comum.*”

Parece-nos que o Tribunal considerou aqui o facto de a concessão estabelecida entre a Administração Central e a concessionária, entidade privada, como sendo um ato referente à gestão privada desta e por isso deveria ser julgado nos tribunais comuns. Esta conclusão retira-se do acórdão, uma vez que o Tribunal faz menção ao facto de se tratar de uma pessoa coletiva de direito privado, desde logo pela sigla S.A. Outro dos argumentos utilizados pelo Tribunal é o de que operando o contrato de concessão o Estado mantém a propriedade da coisa objeto do contrato, mas a gestão e administração direta, assim como todos os direitos e deveres que lhe são inerentes são transferidos para a

---

<sup>144</sup> Cf. Acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 18-12-2013, Processo n.º 028/13, Relator Távora Victor, acessível e disponível em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbb22e1bb1e680256f8e003ea931/8778da649a4fb17880257c58004e3540?OpenDocument&ExpandSection=1> .

entidade privada. Outro dos argumentos elencados pelo Tribunal passa pelo pressuposto de agilização do Plano Rodoviário Nacional, pois considera que, encontrando-se subjacente uma concessão que integra a concepção, o projecto, a construção e financiamento de lanços de autoestrada e conjuntos viários associados, com a Ascendi (pessoa coletiva de direito privado), então todos as questões emergentes da sua gestão e fiscalização, deverão ser dirimidas na jurisdição dos tribunais comuns.

No entanto, não poderemos concordar com o entendimento do Douto Tribunal, pois não nos parece aceitável que os tribunais comuns sejam competentes para decidir sobre questões cujo interesse público se encontra subjacente. Concordamos e adotamos o entendimento da jurisprudência que entende como competente para conhecer da causa os Tribunais Administrativos.

Assim como profere a jurisprudência<sup>145</sup> que *“uma Concessionária de uma autoestrada executa tarefas próprias do Estado, que este lhe endossou pela via dum contrato de concessão, como é o caso das funções relacionadas com o segurança do tráfego, onde se compreende nomeadamente o acionamento de sinalização de perigo ou de presença de obstáculos a alertar os condutores que circulem nessa autoestrada, tarefas essas de natureza essencialmente pública administrativa, susceptíveis de configurar acções ou omissões que exprimem o exercício de prerrogativas de poder público e, como tais, enquadráveis no âmbito de aplicação do art. 1º nº 5 da Lei nº 67/2007 de 31/12 (Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas).”*

Mas, diga-se mais, grande parte da jurisprudência também assim o entende, não é somente o Tribunal dos Conflitos, mas também os tribunais comuns reconhecem a competência aos tribunais administrativos. Senão vejamos, o seguinte Acórdão do Tribunal da Relação do Porto<sup>146</sup> :

---

<sup>145</sup> Cf. Acórdão do Tribunal de Conflitos, de 27-02-2014, Processo n.º 048/13, Relator Tavares de Paiva, acessível e disponível em <http://www.dgsi.pt/jcon.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9ac34069e4a7c29480257c9900353d48?OpenDocument>

<sup>146</sup> Cf. Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 21-01-2014, Processo n.º 334/09.9TBPRG-A.P1, Relator Rodrigues Pires, acessível e disponível em <http://www.dgsi.pt/JTRP.NSF/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/ef459c53ccc41f980257c740035a7e2?OpenDocument>

*“(...) há então que dizer que estas disposições legais, dentro das funções atribuídas à ré “EP – Estradas de Portugal, S.A.” (quanto às infra-estruturas rodoviárias nacionais que integram o objecto da sua concessão), concedem à mesma poderes de autoridade próprios do Estado. Neste sentido são-lhe atribuídos, nos termos do n.º 3 do dito art. 10.º, os poderes de autoridade necessários a garantir a livre e segura circulação. Como apropriadamente diz Salvador da Costa (in “A Responsabilidade Civil por Defeitos de Concepção, Conservação e Construção de Estradas” – Separata da Revista do CEJ, 2.º Semestre, n.º 10, pág. 56) a EP - Estradas de Portugal, S. A. «para o desenvolvimento da sua actividade detém poderes, prerrogativas e obrigações conferidas pelo Estado, por via de disposições legais no que respeita, designadamente, ao uso público dos serviços e à sua fiscalização, à regulamentação e fiscalização dos serviços prestados no âmbito das suas actividades e aplicação das correspondentes sanções, nos termos da lei, e à responsabilidade civil extracontratual no domínio dos actos de gestão pública (artigos 10.º n.º 2, alíneas e), g) e h) do Dec-Lei 374/2007 de 7 de Novembro)». E mais adiante, em jeito de síntese, «trata-se, pois, de uma sociedade anónima, de capitais exclusivamente públicos, sujeito de um contrato de concessão celebrado com o Estado relativo às estradas nacionais, com algumas prerrogativas de direito público».*

*Também o art. 14.º n.º 1 do Dec-Lei 558/99 de 17 de Dezembro (para onde remete expressamente o dito art. 3.º do Dec-Lei 374/2007) estabelece que “poderão as empresas públicas exercer poderes e prerrogativas de autoridade de que goza o Estado, designadamente quanto a: ... b) Utilização, protecção e gestão das infra-estruturas afectas ao serviço público”.*

*Destas normas é possível inferir-se que a responsabilidade extracontratual por que a ré é demandada, derivada das suas legais atribuições (designadamente conservação [...] da rede rodoviária nacional), se desenvolve num quadro de índole pública. A ré é notoriamente chamada a colaborar com a Administração na execução de uma tarefa administrativa de gestão pública, tarefa a que, como se viu, a lei atribui expressamente poderes de autoridade do Estado.”*

*Por conseguinte, continuando a seguir-se o referido Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 16.10.2012, é de concluir que atribuindo a lei prerrogativas de autoridade à “Estradas de Portugal, S.A.” deva esta ser considerada como uma entidade pública.*

*Ora, como o conhecimento das questões em que, nos termos da lei, haja lugar a responsabilidade civil extracontratual das pessoas colectivas de direito público, é da competência dos tribunais administrativos, nos termos do art. 4º, nº 1, al. g) do ETAF, serão estes os competentes para conhecer da matéria do presente pleito.”*

Refere o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça<sup>147</sup>, que “*A competência do foro administrativo em relação à responsabilidade civil extracontratual dos privados, como se viu, está dependente de a estesdever ser aplicado o regime próprio da responsabilidade do Estado e demais pessoas colectivas de direito público.*

*Estabelece o art. 1º nº 5 da Lei 67/2007 de 31/12 (diploma que aprovou o regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas) que “as disposições que, na presente lei, regulam a responsabilidade das pessoas colectivas de direito público, bem como dos titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes, por danos decorrentes do exercício da função administrativa, são também aplicáveis à responsabilidade civil de pessoas colectivas de direito privado e respectivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares, por acções ou omissões que adoptem no exercício de prerrogativas de poder público ou que sejam regulados por disposições ou princípios de direito administrativo”.*

*Quer dizer esta disposição, mesmo em relação às entidades privadas, faz aplicar-lhes o regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado, no que toca a acções ou omissões levadas a cabo «no exercício de prerrogativas de poder público» ou que sejam «regulados por disposições ou princípios de direito administrativo». Ou seja, desde que as pessoas colectivas de direito privado (e respectivos trabalhadores, titulares de órgãos sociais, representantes legais ou auxiliares) actuem em moldes de direito público, desenvolvam uma actividade administrativa, deve aplicar-se às suas acções e omissões o regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado.”*

Mas a jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça, vai mais além, e afirma que, “*o facto de as normas invocadas pelos autores serem de direito privado não implica que a jurisdição competente seja o tribunal comum, pois a questão da determinação do tribunal competente é prévia relativamente à da aplicação do regime geral civil.*” – isto

---

<sup>147</sup> Cf. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 16-10-2012, Processo n.º 950/10.6TBFAF-A.G1.S1, Relator Garcia Calejo, acessível e disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/61953c58163d537780257a9a004f87ac?OpenDocument>

referente à situação em que no caso concreto os autores basearam o seu pedido nas normas de direito privado relativas à responsabilidade civil extracontratual, nomeadamente nos artigos 483.º, n.º 1 e 493.º, n.º 1 do Código Civil.<sup>148</sup>

Salienta ainda douto Tribunal que “*A responsabilidade da concessionária perante terceiros é uma responsabilidade extracontratual como tem sido defendido pela doutrina<sup>149</sup> e pela jurisprudência. Como vimos, com a reforma do contencioso administrativo, a pedra de toque para a atribuição da competência em razão da matéria aos tribunais administrativos ou aos tribunais judiciais, deixou de ser a distinção entre actos de gestão pública e actos de gestão privada, para passar a ser o conceito de relação jurídica administrativa, considerado um conceito-quadro muito mais amplo do que o de gestão pública.*”

Conclui-se, deste modo, que apesar da natureza privada das concessionárias, estas encontram-se sujeitas ao regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais pessoas colectivas de direito público, nos termos do artigo 1º, nº 5 da Lei nº 67/2007, de 31/12, pois através da celebração do contrato de concessão, as concessionárias cooperam e colaboram juntamente com a Administração Central na construção de uma via pública, estando sob alçada das disposições e princípios administrativos.

---

<sup>148</sup> Cf. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 08-10-2015, Processo n.º 1085/14.8TBCTB-A.C1.S1, Relator Maria Clara Sottomayor, acessível e disponível em <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/24dc99cfe53ab24680257ed9002f9763?OpenDocument>

<sup>149</sup> Cf. CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, «Responsabilidade civil dos concessionários de auto-estradas, Anotação ao acórdão do TCA Norte de 6.5.2010», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 92, 2012, pp. 47-48; MENEZES CORDEIRO, *Igualdade rodoviária...* op. cit., p. 108.

## CONCLUSÕES

Considerando a exposição feita ao longo da presente dissertação, cumpre agora enunciar as principais conclusões referentes ao balanço da investigação.

A questão *sub judice* teve como foco primordial a competência do exercício dos deveres de conservação das estradas no ordenamento jurídico português. Como tivemos oportunidade de analisar, a questão prende-se sobretudo na titularidade do domínio público rodoviário, nomeadamente entre o domínio público rodoviário estadual e o domínio público rodoviário local. O artigo 84.º da CRP e o RJPIP determinam que as estradas pertencem ao domínio público, cabendo ao legislador posteriormente delimitar quais integram domínio estadual, e de forma residual, quais integram a rede viária municipal. Demos ainda a conhecer, que no âmbito do domínio rodoviário estadual compete à Infraestruturas de Portugal, S.A., enquanto representante do Estado, a gestão e rentabilização dos bens que integram a rede no domínio das infraestruturas rodoviárias, sendo da sua responsabilidade os danos que resultem da ocorrência de acidentes que estejam na origem de má conservação ou de falta de sinalização quando existam anomalias na via pública.

No âmbito do domínio local, abordámos a eventual existência de um domínio público de freguesia, no entanto, não se poderá concluir pela existência de um domínio público rodoviário de freguesia, quando só o Município detém um verdadeiro domínio autónomo na rede rodoviária local, pois só a este que compete “*o planeamento, a gestão e sobretudo, a realização de investimentos no plano da rede viária*”.

A publicação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e do Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de Novembro, vêm concretizar e estabelecer a competência municipal para a gestão de troços de estradas localizadas nos perímetros urbanos, de estradas desclassificadas pelo PRN, isto é, aquelas que deixam de pertencer à rede rodoviária nacional, e por isso deixam de integrar o domínio público estadual, passando assim a integrar a rede rodoviária municipal. Trata-se, sobretudo, de um processo de descentralização, que vem proceder à mutação dominial em massa, preenchendo certas lacunas existentes na lei. Lacunas, essas, que se verificam pela ocorrência desclassificação das estradas, vários foram os exemplos

que enunciámos ao longo da presente dissertação, desde falta de sinalização, falta de conservação e fiscalização, tudo isto, motivado pelo facto de as estradas em causa, serem desclassificadas do domínio público rodoviário do Estado, deixando assim de integrar o PRN, sem que houvesse a sua classificação referente ao domínio público local.

Desse modo, concluímos não ser de todo aceitável, considerar a existência de uma mutação dominial das infraestruturas rodoviárias que não integrem o Plano Rodoviário Nacional, classificando-as como domínio público municipal sem a existência de um acordo prévio entre ambas as pessoas colectivas. O que acontece em grande parte das vezes, é que os Municípios tendem a proceder à manutenção dos troços rodoviários, nomeadamente tapando buracos, ou colocando sinalização para alertar os utilizadores da via da existência dos mesmos, isto ocorre simplesmente porque entidade estadual responsável, ou seja, a *Infraestruturas de Portugal, S.A.*, não o faz.

Nesta senda, não poderíamos deixar de analisar a questão acerca da responsabilidade civil extracontratual do Estado e das demais entidades públicas, assim como a responsabilidade civil extracontratual das concessionárias de autoestrada, abordando a questão da ilicitude e da culpa, verificando-se que é a entidade pública estadual, ou entidade privada (que assuma a gestão dos poderes públicos, caso das concessionárias), quem tem o ónus de ilidir a presunção de culpa estabelecida pela lei. Tudo isto, com o intuito de tutelar o utilizador, e por serem aquelas entidades quem tem maior facilidade de provar que agiu de acordo com as normas e deveres estabelecidos.

Por último, mas não menos importante, concluímos que apesar de a gestão e administração das infraestruturas rodoviárias estarem a cargo de sociedades anónimas, e, portanto, pessoas coletivas de natureza privada, não significa que sejam competentes os Tribunais Judiciais na resolução dos litígios. Mas sim, poderemos concluir através da análise realizada à jurisprudência, que são competentes para dirimir os litígios dali decorrentes os Tribunais Administrativos, nos termos do disposto do artigo 4º n.º 1 alínea h) do ETAF.

Pelo que haverá, ainda, muito a fazer no ordenamento jurídico português, referente ao domínio público rodoviário, no entanto, já se alcançam alguns avanços.

## BIBLIOGRAFIA

**ALEXANDRINO, José de Melo**, “Dez Questões em torno do lugar das freguesias na Organização do Estado”, in *Questões Atuais do Direito Local 08*, Out/Dez 2015, Braga, 2015

**AMARAL, Diogo Freitas**, “Classificação”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. 2, Lisboa, 1990

**AMARAL, Diogo Freitas; TORRAL, Lino**, *Estudos sobre Concessões e outros Actos da Administração*, Almedina, 2000

**ANDRADE, José Carlos Vieira**, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3ª edição, Almedina, Coimbra, 2004

**ANTUNES, Tiago**, “Artigo 9º - Ilicitude”, in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, Coord. GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; SERRÃO, Tiago. Lisboa, 2018

**AZEVEDO, Bernardo**, “O Domínio privado da Administração”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. III, Almedina, 2010

**CAETANO, Marcello**, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo II, 9ª edição (Revista e atualizada pelo Prof. Doutor DIOGO FREITAS DO AMARAL), Coimbra Editora, Lisboa, 1972

**CAETANO, Marcello**, “Algumas notas para a interpretação da lei n.º 2015”, in *O Direito*, Ano XCIII, 1961

**CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, *Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas Anotado*, 2.ª Edição, Coimbra, 2011

**CADILHA, Carlos Alberto Fernandes**, «Responsabilidade civil dos concessionários de auto-estradas, Anotação ao acórdão do TCA Norte de 6.5.2010», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 92, 2012

**CASSESE, Sabino**, *I Beni Pubblici: Circolazione e Tutela*, Milano, Giouffrè, 1969

**CANOTILHO, J. J. Gomes**, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003

**CAUPERS, João**, “A Responsabilidade do Estado e Outros Entes Públicos, Capítulo VIII” in *Notas Sobre a Nova Lei da Responsabilidade Civil do Estado*, FDUNL

**CAUPERS, João**, *Introdução ao Direito Administrativo*, 5ª edição, Âncora, Lisboa

**CAUPERS, João**, “O Domínio Público”, *Revista THEMIS*, Almedina, Coimbra, 2009 – ano VIII n.º 15 (2008), pp. 108 a 116

**CORDEIRO, António Menezes**, *Igualdade Rodoviária e Acidentes de Viação nas Auto-Estradas – Estudo de Direito Civil Português*, Almedina, 2004

**CORREIA, Fernando Alves**, *Manual de Direito do Urbanismo*, Vol. III, Coimbra, 2010

**EGÍDIO, Mariana Melo**, “Artigo 10º - Culpa”, in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, Coord. GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; SERRÃO, Tiago. Lisboa, 2018

**FARINHA, LUÍS MIGUEL PEREIRA**, “A gestão das infraestruturas dos transportes terrestres”, in *Revista E-Pública*, Vol. 5, N.º 1, Janeiro, 2018, pp. 122 a 155), disponível e acessível em <http://e-publica.pt/volumes/v5n1/pdf/a7n1v5.pdf>.

**FERNANDES, José Pedro**, “Domínio Público”, in: *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. IV, 2ª edição, 1991

**FERNANDES, José Pedro**, “Responsabilidade das Concessionárias por Acidentes de Viação Ocorridos em Autoestradas: entre a responsabilidade civil contratual e a responsabilidade delitual”, in *Estudos sobre o Incumprimento do Contrato*, Coord. GARCIA, MARIA OLINDA, Coimbra Editora, Coimbra, 2011

**GOMES, Carla Amado**, “Artigo 11º - Responsabilidade pelo Risco”, in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, Coord. GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; SERRÃO, Tiago. Lisboa, 2018

**GOMES, Carla Amado**, *Contributo para o estudo das operações materiais da Administração Pública e do seu controlo jurisdicional*, Coimbra Editora, Coimbra, 1999

**GOMES, Carla Amado**, “Riscando a culpa do mapa da responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas?”, in *Revista do CEJ*, 2014-II

**GONÇALVES, Pedro Costa**, *A Concessão de Serviços Públicos*, Almedina, Coimbra, 1999

**GONÇALVES, Pedro Costa**, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Reimpressão da edição de Outubro 2005, Almedina, Coimbra, 2008

**MACHETE, Rui**, “O Domínio Público e a Rede Eléctrica Nacional”, in: *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 61, Vol. III, Centro Editor Livreiro da Ordem dos Advogados, Lisboa, 2001, pp. 1367 a 1411.

**MARTINS, Ana Gouveia**, “As licenças e concessões de utilização privativa do domínio público como instrumento de rentabilização e valorização dos bens dominiais”, in *Revista E-Pública*, Vol. 5, N.º 1, Janeiro, 2018, pp. 075 a 104, disponível em <https://www.epublica.pt/volumes/v5n1a05.html>

**MARTINS, Ana Gouveia**, “Artigo 14.º”, in *Comentário ao regime jurídico do património imobiliário público: domínio público e domínio privado da administração*, AA.VV., Coimbra, Almedina, 2017

**MEDEIROS, Rui; FREITAS, Tiago de; LANCEIRO, Rui**, *Enquadramento da Reforma do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, Dezembro de 2006

**MIRANDA, João**, “A repartição do ónus da prova nas ações de responsabilidade civil por acidentes de viação em autoestradas concessionadas”, in *Justiça Administrativa*, n.º 105, Maio/Junho 2014

**MIRANDA, João**, “Artigo 15.º”, in *Comentário ao regime jurídico do património imobiliário público: domínio público e domínio privado da administração*, AA.VV., Coimbra, Almedina, 2017

**MONIZ, Ana Raquel Gonçalves**, “A concessão de uso privativo do domínio público: um instrumento de dinamização dos bens dominiais”, in *Ars Iudicandi, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor António Castanheira Neves*, Coimbra Editora, 2008

**MONIZ, Ana Raquel Gonçalves**, “Direito do domínio público”, in *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Volume V, Coord. Paulo Otero e Pedro Gonçalves, Almedina, 2011

**MONIZ, Ana Raquel Gonçalves**, “Domínio público local: noção e âmbito”, in *Domínio Público Local*, Coord. António Cândido Oliveira, CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos do Minho, Braga, 2006

**MONIZ, Ana Raquel Gonçalves**, “O Âmbito do Domínio Público Autárquico”, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, Vol. I, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2006

**MONIZ, Ana Raquel Gonçalves**, *O Domínio Público – o Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2005.

**MONIZ, Ana Raquel Gonçalves**, “Cedências para o Domínio Municipal: Algumas Questões”, in *Direito Regional e Local*, n.º 4, Outubro/ Dezembro 2008

**MONIZ, Ana Raquel Gonçalves**, *Os Direitos da Região Autónoma dos Açores sobre as Zonas Marítimas Portuguesas*, Coimbra, Julho de 2016, disponível em [http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634842734d5463354c56684a53556c664d5449756347526d&fi ch=ppl179-XIII\\_12.pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c4a535339305a58683062334d76634842734d5463354c56684a53556c664d5449756347526d&fi ch=ppl179-XIII_12.pdf&Inline=true)

**NABAIS, José Casalta**, “O Regime das Finanças Locais em Portugal”, in *Boletim da Faculdade de Direito*, Vol. LXXX, 2004

**NABAIS, José Casalta**, *Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, Coimbra, 2007

**PAÇÃO, Jorge**, “A afetação enquanto critério da Dominialidade pública”, in *Estudos de Direito Administrativo dos Bens*, Coord. Jorge Miranda, AAFDL, Lisboa, 2015

**PAÇÃO, Jorge**, “Mutações dominais e valorização do domínio público”, in *Revista E-Pública*, Vol. 5, N.º 1, Janeiro, 2018, (105-121), disponível em <http://e-publica.pt/volumes/v5n1a06.html>.

**PINTO, Eduardo Vera-Cruz**, Curso de Direito Romano, Vol. I, Reimpressão da 1ª ed., Principia, Cascais, 2010

**QUADROS, Fausto De**, “Introdução”, Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública, Coord. QUADROS, FAUSTO DE, Coimbra, Almedina, 2004

**RAIMUNDO, Miguel Assis**, “Artigo 1º - Âmbito de Aplicação”, in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, Coord. GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; SERRÃO, Tiago. Lisboa, 2018

**SILVEIRA, João Tiago**, “Artigo 7º - Responsabilidade exclusiva do Estado e demais pessoas colectivas de direito público”, in *O regime de responsabilidade civil extracontratual do estado e demais entidades públicas: comentários à luz da jurisprudência*, Coord. GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; SERRÃO, Tiago. Lisboa, 2018

**WOLFF/BACHOF/STOBER**, *Verwaltungsrecht*, Vol. II, 6ª ed., München, 2000

**Páginas consultadas *online*:**

[www.brisa.pt](http://www.brisa.pt)

[www.ccdrc.pt](http://www.ccdrc.pt)

[www.dre.pt](http://www.dre.pt)

[www.infraestruturasdeportugal.pt](http://www.infraestruturasdeportugal.pt)

[www.pgdlisboa.pt](http://www.pgdlisboa.pt)

[www.provedor-jus.pt](http://www.provedor-jus.pt)

[www.publico.pt](http://www.publico.pt)

## JURISPRUDÊNCIA

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 11-10-1994, Processo n.º 084647, Relator Torres Paulo

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 14-10-2004, Processo n.º 04B2885, Relator Oliveira Barros

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 16-10-2012, Processo n.º 950/10.6TBFAF-A.G1.S1, Relator Garcia Calejo

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 14-03-2013, Processo n.º 201/06.8TBFAL.E1.S1, Relator Abrantes Geraldês

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 08-10-2015, Processo n.º 1085/14.8TBCTB-A.C1.S1, Relator Maria Clara Sottomayor

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 04-04-2006, Processo n.º 01238/05 Relator Rosendo José

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 24-10-2006, Processo n.º 0532/06, Relator Políbio Henriques

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 26-03-2009, Processo n.º 00949/06.7BECBR, Relator Carlos Luís Medeiros de Carvalho

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 27-10-2016, Processo n.º 01048/15, Relator José Veloso

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 15-03-2018, Processo n.º 0644/11, Relatora Teresa de Sousa

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 05-05-2015, Relator Falcão de Magalhães

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 315/2014, de 15 de maio, Processo n.º 408/12

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 597/2009, Processo n.º 981/08, Relator  
Conselheiro João Cura Mariano

Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 596/09, Processo 951/08, Relator Conselheiro  
Benjamim Rodrigues

Acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 30-05-2013, Processo n.º 017/13, Relator Santos  
Carvalho

Acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 25-03-2015, Processo n.º 53/14-70, Relatora  
Teresa Maria Sena Ferreira de Sousa

Acórdão do Tribunal dos Conflitos, de 18-12-2013, Processo n.º 028/13, Relator Távora  
Victor

Acórdão do Tribunal de Conflitos, de 27-02-2014, Processo n.º 048/13, Relator Tavares  
de Paiva

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 21-01-2014, Processo n.º 334/09.9TBPRG-  
A.P1, Relator Rodrigues Pires

## **PARECERES**

“Recomendação n.º6/A/2015, Domínio público – estrada sem jurisdição conhecida –  
deveres de conservação”, in Provedor de Justiça, acessível em [http://www.provedor-  
jus.pt/?action=5&idc=67&idi=1566](http://www.provedor-jus.pt/?action=5&idc=67&idi=1566)

Parecer do Conselho Consultivo da PGR, de 02-04-2014, Relator Fernando Bento